



המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

עררים בהליכי גיוס לשירות המדינה

מחקר אמפירי

עורכות המחקר: עו"ד רבקי דב"ש,
עו"ד רעות קלינברגר ועו"ד רואן חלבי

סיון תשפ"ו
יוני 2026

על המרכז להעצמת האזרח

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת לשיפור הממשל בישראל, לקידום יכולות הביצוע של הרשות המבצעת ולהגברת האפקטיביות של המגזר הציבורי.

המרכז, אשר הוקם בשנת 2003, הוביל לאורך השנים פעילות ציבורית ענפה בנושא שינוי שיטת הממשל וקידום היציבות השלטונית, ומתמקד כיום, בנוסף, בשיפור תהליכי יישום המדיניות, ותפקודה של הרשות המבצעת ובהובלת שינויים לטובת הציבור.

המרכז פועל בכלים מגוונים על מנת לזהות ולאבחן כשלים וחסמים מערכתיים בתחום יישום המדיניות ולהציע פתרונות שיסייעו בשיפור עבודת הממשל ובהשגת תוצאות המשפרות את איכות החיים של אזרחי ישראל. המרכז פועל הן באמצעים של פיתוח ידע מחקרי ואקדמי, הן בכלי פיקוח ומעקב הלכה למעשה אחר תהליכי יישום החלטות ציבוריות, והן בהובלת שיח ציבורי, תקשורתי ופוליטי לטובת העמדת הנושא במוקד סדר היום. פעולות אלו מסייעות ביצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית להבנת תהליכי ממשל בישראל והדרכים לשפרם.

לצד כל זאת, ממשיך המרכז לבחון ולקדם שינויים מערכתיים בשיטה ובעבודת רשויות הממשל, במטרה לייעל את המערכת הציבורית ואת עבודתה עבור הציבור בישראל.

מיזם "מעשה ידנו – מפת דרכים חדשה לשירות הציבורי", במסגרתו נכתב מסמך זה, מקודם על ידי המרכז להעצמת האזרח, במטרה להוביל לחיזוק השירות הציבורי. הצורך בחיזוק השירות הציבורי הוא תוצר של שחיקה ארוכת שנים, אשר תוצאותיה ההרסניות ניכרו בצורה גלויה אגב השבר שפקד את מדינת ישראל בעקבות ה-7 באוקטובר. במיזם זה, בחרנו לקדם המלצות קונקרטיות לפעולה, במקום רפורמה גדולה. ההמלצות יתנו מענה לכשלים מערכתיים, כאשר כל המלצה עומדת בפני עצמה.

בשיתוף עם אנשי מקצוע מתנדבים מניסיון ותחומי ידע שונים אנו מגבשים המלצות במגוון נושאים: חוק היעדים הלאומיים, הגברת השקיפות בנציבות שירות המדינה, השתלבות כח אדם מיומן והגברת המוביליות בשירות המדינה, מדידה ובקרה אפקטיבית לקידום מנהל תקין ועוד.

המרכז להעצמת האזרח הוקם ע"י יצחק פרויז נזריאן ז"ל ובתו הגב' דורה נזריאן וממומן ברובו ע"י משפחה זו באמצעות ארגון אמריקאי בשם ידידי המרכז הישראלי להעצמת האזרח.



עורים בהליכי גיוס לשירות המדינה

מחקר אמפירי

עורכות המחקר: עו"ד רבקי דב"ש,
עו"ד רעות קלינברגר ועו"ד רואן חלבי

סיון תשפ"ו
יוני 2026



תוכן העניינים

3	מבוא
5	תקציר ההמלצות
5	המלצות לעניין תנאי הסף
6	המלצות לדרך בדיקת העררים
6	המלצות נוספות
7	הערה כללית: שילוב בינה מלאכותית
8	המבנה הנורמטיבי – הפרקטיקה הנוהגת בישראל
8	הליכי הגיוס בנציבות שירות המדינה
9	הליכי גיוס ברשויות ציבוריות אחרות
10	קשיים, כשלים והצורך המחקרי
10	משרות המחקר
10	סוג המחקר (מתודולוגיה)
11	ממצאים
11	ממצאים מנתוני בקשות חופש המידע
15	ממצאים מניתוח הנהלים
17	ממצאים מניתוח הראיונות
21	סיכום הממצאים והתובנות מהם
23	המלצות בתחום העררים
23	עקרונות מנחים
24	המלצות
32	סיכום
34	נספח א': נתוני הבסיס של נציבות שירות המדינה

מבוא

הליכי הגיוס לשירות המדינה הם מנגנון מנהלי מרכזי, שבאמצעותו נקבע בפועל מי ייבחר לאייש את המשרות הפנויות, ובאילו תנאים. אופן עיצובם ויישומם של הליכים אלה משפיע ישירות על איכות כוח האדם בשירות המדינה, על משך הזמן לאיוש המשרות ועל היכולת של המערכת הממשלתית לפעול ברציפות וביעילות.

בישראל, הליך הגיוס לשירות המדינה נשען במרבית המקרים על מנגנון המכרז הציבורי ועל פיקוחה של נציבות שירות המדינה. מנגנון זה נועד, בראש ובראשונה, להבטיח שוויון הזדמנויות, למנוע שרירותיות ופוליטיזציה, ולחזק את אמון הציבור בהליכי המינוי. ברם, הליך זה אינו נקי מביקורת ציבורית ופנימית. ביקורת זו, מתייחסת למספר אלמנטים מרכזיים: משכו הארוך של ההליך, העומס הבירוקרטי הכבד המוטל הן על המועמדים והן על הגורמים המקצועיים העוסקים במלאכת הגיוס, משקלו ומעורבותו הנמוכה של המנהל המקצועי אליו מיועדת המשרה, חוסר התאמתו לאתגרים ולתהליכי מיון עדכניים, ובסופו של יום ביכולת של תהליך המכרז להביא לתוצאה הרצויה שהיא מציאת המועמד המתאים ביותר למשרה.

מיוזם "מעשה ידינו" של המרכז להעצמת האזרח, הפועל לחיזוק השירות הציבורי, בחן במספר מחקרים ומסמכי מדיניות את הליכי המיון והגיוס לשירות המדינה. אגב הבחינה, ושיחה עם אנשים העוסקים בתחום, עלתה השענה כי ריבוי העררים בשירות המדינה, מכביד על תהליכי המיון, ומייצר עומס באגף הגיוס והמיון בנציבות שירות המדינה, ומאריך את זמן התמשכותם.

לפיכך החלטנו לחקור את השענה האמורה, מתוך כוונה לרדת לשורשי התופעה וסיבותיה, ומתוך כוונה להציג המלצות לגורמים הרלוונטיים בשירות המדינה כדי להוביל להליכי מיון יעילים ומהירים יותר.

המחקר משלב בין שלושה מקורות מידע מרכזיים:

1. ניתוח נתונים כמותיים שנאספו באמצעות בקשות חופש מידע בדבר היקף העררים, מאפייניהם והתפלגותם;
2. ניתוח נורמטיבי של הוראות התקשי"ר ושל נהלי גיוס מקבילים הנהוגים ברשויות ציבוריות שאינן כפופות לנציבות;
3. ניתוח איכותני של ראיונות עומק עם גורמים מרכזיים העוסקים במלאכת הגיוס בתוך שירות המדינה וברשויות ציבוריות אחרות, כמו גם גורמים שחוו את הליך הגיוס או מייצגים מעררים בהליכים משפטיים אל מול המדינה.

שילוב זה מאפשר לבחון את הליך הגיוס כפי שהוא מעוגן בנהלים הכתובים וכפי שהוא מיושם הלכה למעשה.

מטרת המחקר משולשת: ראשית, לבחון האם ישנה תופעה חריגה בהיקף העררים בשירות המדינה ביחס לרשויות ציבוריות אחרות; שנית, לבחון אם ישנם מוקדים מרכזיים בהליך הקיים שעשויים לתרום לתופעה; ושלישית, ניסיון להציע כיווני חשיבה ופתרונות אפשריים לשיפור ההליך, אשר יבוססו על נתונים ותובנות שנאספו לאורך ביצוע המחקר.

המחקר בנוי במספר נדבכים עוקבים, המשקפים את מהלך הבדיקה מן הכללי אל הקונקרטי. תחילה נפרשת המסגרת הנורמטיבית של הליכי הגיוס בשירות הציבורי בישראל, תוך הצגת העקרונות המנהליים העומדים בבסיסם והאופן שבו הם מעוגנים בתקשי"ר ובנהלי נציבות המדינה. לאחר מכן מוצג המודל הנוהג בשירות המדינה, על שלביו השונים, לרבות מנגנון העררים וההשגות. בהמשך נבחנים, לצרכי השוואה, נהלי גיוס של רשויות אחרות שאינן כפופות לתקשי"ר, במטרה להצביע על הבדלים שיטתיים העיצוב ההליך.



על גבי מסד נורמטיבי זה מובאים ממצאי המחקר האמפיריים – תחילה ממצאים כמותיים שנאספו באמצעות בקשות חופש מידע באשר להיקף העררים, מאפייניהם והתפלגותם; ולאחר מכן ממצאים איכותניים העולים מראיונות עומק עם גורמים מקצועיים המעורבים בהליכי גיוס, מיון וטיפול בעררים.

לבסוף, כלל הממצאים משולבים בפרק ניתוח ודיון, שבו נבחנת תופעת העררים כתוצר של עיצוב מוסדי ופרקטיקה נוהגת, ומתוך כך מוצעות תובנות והמלצות לשיפור הליך הגיוס בשירות המדינה.

עורכות המחקר הן: עו"ד רבקי דב"ש ועו"ד רעות קלינברגר, המנהלות במשותף את מיזם מעשה ידינו, ועו"ד רואן חלבי, דוקטורנטית למשפטים באוניברסיטת תל אביב ולשעבר פרקליטה בפרקליטות מחוז חיפה (מרכז). עו"ד חלבי אחראית על כתיבת החלק המחקרי, ועו"ד דב"ש אחראית על כתיבת החלק של ההמלצות ועל עריכתו של המחקר כולו.

סרם פרסום המחקר הועברה שיושה לביקורת לגורמים הבאים: אגף בכיר גיוס ומיון בנציבות שירות המדינה, גב' שירה שאטו, סמנכ"לית ההון האנושי, משרד העבודה, ומר דן נימני, רכז מגזר ציבורי באגף תקציבים. בנוסף, הדו"ח עבר את בחינתן של עוד שתי נשים, המומחיות בתחום של ניהול הון אנושי בשירות הציבורי, שאינן עובדות בשירות הציבורי, אשר ביקשו להשאר בעילום שם.

דוח זה מבוסס על ממצאי המחקר שנערך על ידי המרכז להעצמת האזרח, והוא משקף את ניתוח הנתונים, שיקול הדעת והעמדות המקצועיות של המרכז בלבד. על אף שהדוח הועבר גם לעיון גורמים מקצועיים בשירות המדינה, אין בכך כדי להעיד על קבלת מכלול ממצאיו או המלצותיו על ידם, ולא ניתן לראות בו ייצוג של עמדת נציבות שירות המדינה או כל גוף ציבורי אחר.



תקציר ההמלצות

לנוחיות הקוראים להלן עיקרי ההמלצות של מחקר זה, עליהן ניתן לקרוא בהרחבה, בהמשך. ויודגש, ההמלצות נכתבו על דרך הקיצור בלבד על מנת להקל על הקורא להבין את המגמה של המלצות הכותבות. לכל המלצה יש פירוט, נימוקים וסייגים (היכן שנדרש) בפרק הייעודי של ההמלצות. מכאן כי הבנה מלאה של המלצות המרכז להעצמת האזרח דורשת הסתמכות על פרק ההמלצות במלואו, ולא על תקציר זה בלבד.

ההמלצות נוגעות לשלוש סוגיות: דרך ניסוח ובחינת תנאי הסף, תהליך בחינת העררים והמלצות כלליות.

המלצות לעניין תנאי הסף

1. **פישוט ניסוח המכרזים** – מוצע לשנות את ניסוח המכרזים ותנאי הסף משפה משפטית ארכאית לשפה ברורה ומובנת לכלל הציבור, תוך דיוק בתיאור התפקיד והיכולות הנדרשות בפועל;
2. **לקסיקון מונחי לתנאי סף** – מוצע לפרסם לציבור לקסיקון הגדרות למונחים מרכזיים בתנאי הסף (כגון "ניסיון בניהול", "כפיפות עובדים", "ניהול תקציב"), שלצד כל מונח תופיע משמעותו המדויקת.
3. **דיוק סוג המסמכים הנדרשים** – במקום שבו נדרש צירוף מסמכים, יש לדייק את סוג המסמך ותכולתו, בדומה לנוהג החדש בנוסח מכרזים של ביטוח הלאומי.
4. **בדיקת תנאי סף על בסיס קורות חיים בלבד** – מוצע שתנאי סף (למעט השכלה או רישוי מכוח דין) ייבדקו ככלל על סמך קורות חיים בלבד, למעט במקרים חריגים או מורכבים, מאחר שאישורי העסקה לעיתים קשים להשגה, אינם משקפים בהכרח ניסיון בפועל, עלולים להיות מנוסחים באופן מטעה בשל פערי פרשנות, ובעידן הבינה המלאכותית ניתן לזייפם בקלות – לכל הפחות ברמה הראשונית.
5. **חלופה אפשרית להמלצה הקודמת: הצהרת מועמד מובנית** – ככל שהמלצה 4 נתפסת כמרחיקת לכת, ניתן לחלופין לדרוש מהמועמד טופס הצהרה מובנה (ללא חתימת עו"ד) התואם את תנאי הסף הספציפיים של המשרה, תוך קביעת סנקציה של מניעת הגשת מועמדות לשנה במקרה של הצהרת שקר.
6. **התייעצות עם מנהל היחידה המקצועית** – במקרי ספק בעמידה בתנאי הסף, מוצע לקיים התייעצות עם מנהל היחידה המקצועית המכיר את דרישות התפקיד בפועל, ולשקול מעורבותו כבר בשלב המיון הראשוני.
7. **שיחה טלפונית טרם דחיית מועמדות** – לפני שליחת מכתב דחייה פורמלי, מומלץ שהמשרד יקיים שיחה טלפונית עם המועמד לחידוד הניסיון מול תנאי הסף, מהלך שנתפס כמפחית עררים על ידי מספר מרואיינות שפרקטיקה כאמור קיימת ברשות שלהן.
8. **תבנית מענה דיגיטלית לדחיית מועמדות** – מוצע כי מכתב הדחייה ייכתב על בסיס טופס דיגיטלי מובנה הכולל נימוק ברור בהתאם ללקסיקון ההגדרות, תוך ציון השיחה המקדימה שהתקיימה עם המועמד.
9. **תיעוד החלטות תנאי סף במערכת** – לכשתהיה מערכת ייעודית לניהול ההון האנושי, יש לתעד בה גם את ההכרעות לעניין עמידה בתנאי סף, כך שמועמד שהוכר כעומד בתנאים מסוימים לא ייבדק מחדש על אותם תנאים, בכפוף לכך שלא חל שינוי בנסיבות.



המלצות לדרך בדיקת העררים

1. **הגשת ערר בשופט דיגיסלי מובנה** – מוצע להבנות את הגשת הערר בשופט דיגיסלי המחייב את העורר לנמק את עילת הערר ולצרף ראיות תומכות, תוך הבהרה שערר לאקוני ללא נימוקים לא יסופל. השופט יתמוך גם במסגרת שתקבע להגשת ערר (5 ימים, וערר יחיד).
2. **הגבלת זמן מענה לעררים** – בדומה להגבלת זמן ההגשה ל-5 ימי עבודה, מוצע להגביל את זמן המענה של הנציבות/המשרד ל-10 ימי עבודה, ולהחילו לאחר הטמעת שאר ההמלצות שיפחיתו את היקף העררים.
3. **הבחנה בטיפול לפי סוג הערר** – מוצע להבדיל בין עררי סרק (שיקבלו תשובה גנרית קצרה) לבין עררים מהותיים (שיזכו לבחינה מקיפה ולמענה מנומק ומפורט), כדי להקצות משאבים ביעילות.
4. **פרסום קריטריונים להכרעה בעררים** – מוצע לכתוב ולפרסם קריטריונים ברורים לבחינת עררים (או לתת פומבי לקריטריוני נוהל מצפן הקיימים), כדי ליצור אחידות ושקיפות, ולעדכןם באופן שוטף.
5. **הגבלת ערר לפעם אחת** – מוצע להקפיד על מתן זכות ערר בודדת, ולא לשמר את הפרקטיקה המאפשרת ערר שני ושלישי.
6. **העברת הטיפול בבחינת העררים למשרדים** – מוצע להרחיב את הפיילוס הקיים, ולהעביר את בחינת העררים למשרדים עצמם, תוך שהנציבות נותרת כגורם מנחה ומבקר.
7. **תבנית מענה דיגיסלית להחלטה בערר** – בדומה למכתב דחיית מועמדות, מוצע כי גם ההחלטה על קבלה/דחייה של ערר תיכתב בשופט דיגיסלי מובנה, בצורה ברורה ובהתאם לקריטריונים שנקבעו.
8. **מעקב שיטתי אחר נתוני עררים** – מוצע לבצע מיפוי ומעקב קבוע אחר כמות העררים, סיבותיהם, סוגי המכרזים, זמני המענה ועוד, ולבחון פעמיים בשנה את הצורך בתיקוני תהליך, עם דיווח דו-שנתי לכלל הגורמים.

המלצות נוספות

1. **מערכת מידע חדשה להון אנושי** – הקמת מערכת נתונים שתחליף את "המרכבה" היא צורך קריטי, שהמרכז נתקל בו במופעים רבים. מערכת כאמור תאפשר גם אוטומציה של תהליכי מיון, גיוס וטיפול בעררים, כולל תיאום ועדות וניתוח נתונים שוטף.
2. **שקיפות שכר** – לאור חשיבות רכיב השכר בקבלה לעבודה, והערר השקיפות הקיים היום בנושא מוצע לפעול באופן כפול –
 - 2.1. הטמעת מחשבון שכר – להטמיע מחשבון שכר אינטראקטיבי בפרסום המכרז, שיאפשר למועמד לבחון את שווי השכר וההטבות הנלוות, על מנת ליצור תיאום ציפיות ולמנוע מועמדות שאינן רלוונטיות.
 - 2.2. סימולציית שכר לפני ועדה – לקיים סימולציית שכר לכל מי שהוזמנו לוועדת הבחנים.
3. **חיזוק מקומו של המנהל המקצועי בתהליך** – מוצע להגביר את שילוב המנהל המקצועי לאורך כל תהליך המיון, כמי שמכיר באופן מיטבי את דרישות התפקיד, ונושא באחריות על תפקוד העובד. במסגרת זו יש לאפשר למנהל המקצועי לבצע ראיון טרם ועדת הבחנים.



4. **שינוי מודל הראיון** – מוצע לתת מקום משמעותי יותר לוועדת הבוחנים בהליך המיון. לשם כך, יש לאפשר למנהל (ואולי גם לחברי הוועדה) לעיין בקורות החיים לפני יום הוועדה, לקיים יום הכנה מקדים בוודאי במשרות ניהול, ולהאריך את משך הראיון לחצי שעה לכל הפחות.
5. **שימוש בממליצים** – יש לתת משקל משמעותי יותר לממליצים כמי שיכולים להבהיר לחברי הוועדה את היכולות בפועל של המועמד. לפיכך מוצע לאפשר למנהל המקצועי ביחד עם נציג אגף ההון האנושי לשוחח עם ממליצי המועמד שרם הראיון, ולהביא את עיקרי הדברים בפני ועדת הבוחנים.
6. **סנקציה על אי-התייבבות** – מוצע כי מועמד שאישר הגעה למיון או לוועדת בוחנים 24 שעות קודם לכן, ולא הודיע על ביטול ללא הצדקה, יימנע מהגשת מועמדות לשנה, תוך בחינה מקדימה של הקשר בין ריבוי הגשות לאי-התייבבות.
7. **מניעת הגשת מועמדות בשל זיוף** – זיוף במסמכי מועמד, אינה עולה בקנה אחד עם ערכי השירות הציבורי. מוצע לתקן את סעיף 45 לחוק שירות המדינה (מינויים), ולהעניק לנציבות סמכויות להטיל סנקציות מנהליות בין היתר עיצום כספי ומניעת אפשרות לגשת למכרזים בשירות המדינה לתקופה שייקבע.
8. **הרחבת מכרזי מאגר** – מוצע להרחיב את השימוש במכרזי מאגר למקצועות נוספים, כך שבהליך מרוכז אחד ייבחר מאגר מועמדים למשרות מגוונות, תוך קיצור זמני האיוש.
9. **קדנציות כמנגנון מתאים להבטחת איכות העובדים שנבחרו במכרז** – קביעת קדנציות מהמשרה הראשונה תבטיח שגם אם נעשתה טעות בגיוס, העובד לא יישאר במערכת לצמיתות, אף שלעיתים גם 4-6 שנים עלולות להיות ארוכות מדי לשימור עובד לא מתאים.

הערה כללית: שילוב בינה מלאכותית

שילוב AI בזהירות – מוצע לבחון שימוש בכלי בינה מלאכותית ליישום ההמלצות (לדוגמה, לבחינת קורות חיים אל מול תנאי הסף שהוגדרו, לזיהוי בעיות חוזרות וכשלים מובנים במכרזים ובעררים), תוך הקפדה שהכלים לא ייצרו או יקבעו השיות קיימות.



המבנה הנורמטיבי – הפרקטיקה הנוהגת בישראל

הליכי הגיוס בשירות הציבורי בישראל מעוגנים בעקרונות יסוד שמקורם במשפט הציבורי ובדיני המנהל, והם נועדו על מנת להבטיח כי משרות ציבוריות יאוישו באופן הוגן, מקצועי ושוויוני. עקרונות אלה משמשים אבן יסוד בעיצוב הנהלים והפרקטיקות של הליכי הגיוס.

בדיני העבודה בישראל, ניתן להבחין בין שלוש שכבות נורמטיביות שונות: הראשונה, עקרונות כלליים של דיני העבודה החלים גם על המגזר הפרטי, ובראשם איסור ההפליה ושוויון הזדמנויות בתעסוקה¹ וייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות²; השנייה, עקרונות מיוחדים למגזר הציבורי הנובעים מעקרונות המשפט המנהלי, כגון: שקיפות, הנמקה והיעדר שיקולים זרים, וברשויות מקומיות ושירות המדינה גם חובת קיום מכרזים למילוי תקן; ושלישית, כללים ייחודיים לשירות המדינה, לרבות חובת ייצוג הולם במגזרים שונים, שייגים עקב קרבת משפחה ומנגנוני ביקורת ייחודיים על מינויים.

כך למשל, עקרון שוויון ההזדמנויות מחייב מתן הזדמנות שווה לכל מועמד ומועמדת להתמודד על המשרה הציבורית, תוך קביעת תנאים אחידים וברורים. עקרון זה נועד למנוע אפליה פסולה או שרירותית, והוא מהווה הצדקה מרכזית לשימוש במכרזים פומביים ככלי הגיוס העיקרי בשירות הציבורי³. לצד זאת, עקרון שווה המידות מבקש להבטיח כי הליכי המינוי יהיו נקיים משיקולים זרים, ניגודי עניינים או השפעות חיצוניות פסולות; עקרון זה בא לידי ביטוי, בין היתר, בהקפדה על תיעוד, בבקורות פורמליות, או בהפרדה בין גורמים מקצועיים שונים המעורבים בהליך⁴. בדומה, עקרון השקיפות מחייב פרסום מידע רלוונטי על המשרה, על תנאי הסף ועל שלבי ההליך⁵.

עקרונות אלו נמנים על שורה ארוכה של עקרונות הניצבים בבסיס הליך המינוי הציבורי, ומחייבים איזון מתמיד בינם לבין שיקולים ניהוליים וארגוניים – ובהם יעילות ההליך, משכו, והיכולת למשוך ולשמר מועמדים איכותיים. האופן שבו איזון זה מתורגם לכללים ולפרקטיקות קונקרטיות משתנה בין נציבות שירות המדינה – שהיא מושא המחקר המרכזי, לבין רשויות ציבוריות אחרות.

הליכי הגיוס בנציבות שירות המדינה

הליכי הגיוס לשירות המדינה מתנהלים תחת פיקוחה של נציבות שירות המדינה ובהתאם להוראות התקשי"ר והנהלים הנלווים לו. בפועל, וביחס לבדיקות המועמדות ועמידה בתנאי הסף, מרבית הבדיקה מבוצעת כיום על ידי גורמי ההון האנושי במשרדי הממשלה עצמם, בהתאם להנחיות נציבות שירות המדינה ובכפוף לפיקוחה.

הליך הגיוס מבוסס ברובו על שימוש במכרזים, הנחלקים למספר סוגים עיקריים: מכרזים

1 חוק שיויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 וחוק שיויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, הדורש גם מהמעסיק הפרטי לבצע התאמות נדרשות עבור עובד עם מוגבלות (סעיף 8).

2 למעסיק מעל 25 עובדים, בדרגות שונות של חובת ייצוג. ראו חוק שיויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.

3 בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5), עמ' 123 (1998). שם נקבע כי חובת המכרז הציבורי היא גולת הכותרת של חוק המינויים ומגלמת את תכליתו המרכזית, שהיא בחירת הטובים ביותר למשרה, תוך שמירה על שוויון הזדמנויות ועל היעדר שרירות ומשוא פנים ותוך ניתוק הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים.

4 שם.

5 שם; וכן ראו עתמ (חי') 30940-08-18 בלוק ואבני הצפון תעשיות בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 21/11/2019). שם הדגיש בית המשפט את עקרון השקיפות כעקרון יסודי בדיני המכרזים.

פנימיים, מכרזים בין-משרדיים ומכרזים פומביים. כל אחד מסוגי המכרזים כפוף לכללים דומים, אך עשוי לכלול התאמות מסוימות הנוגעות לקהל היעד ולשלבי המיון.

ההליך כולל, ככלל ובתיאור בקווים כלליים בלבד, מספר שלבים מרכזיים, חלקם פנים ממשלתיים וחלקם אל מול המועמדים: בשלב הקדם מכרזי נדרשת הגדרת תיאור התפקיד וקביעת הדרישות המקצועיות של המשרה; תרגום דרישות אלה לניסוח תנאי סף וקריטריונים פורמליים. השלב המכרזי כולל את פרסום המכרז; בדיקת עמידת המועמדים בתנאי הסף; שלבי מיון והערכה (ובהם ראיונות, מבחנים, או מרכזי הערכה); קבלת החלטה בוועדת הבחנים; ואיש המשרה. כנגד החלטות המתקבלות לאורך ההליך, קיים מנגנון עררים המאפשר למועמדים להשיג על החלטות שונות במסגרת המכרז.⁶ במרבית המקרים העררים נבחנים על ידי הנציבות (למעט במשרדים שהקצו לטובת העניין כוח אדם ייעודי או רשויות המצויות בפיילוט בהן הערר הראשון נבדק על ידן), ולעיתים כוללים פנייה לגורמים במשרד הרלוונטי לצורך קבלת הבהרות; כאשר לעתים הגשת ערר עשויה להביא לעיכוב בהמשך ניהול המכרז עד להכרעה בו.⁷

ונבהיר, ככלל, זכות הערר על החלטת רשות ציבורית מוקנית מקום בו רשות ציבורית סירבה לבקשתו של פלוני, ללא הנמקה מעוגנת בסעיף 4 לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 ("חוק ההנמקות"). נציבות שירות המדינה עיגנה את הזכות להגשת ערר או השגה הוענקה למועמדים ולעובדים ביחס להליכי מכרז בשירות המדינה בתקשי"ר, ללא קשר להיקף ההנמקה שקיבל המועמד.⁸ עם זאת, לא מצאנו מקור נורמטיבי מחייב המעגן את זכותו של אדם להגיש גם ערר שני ושלישי.

עיגון זכות הערר בתקשי"ר משקף תפיסה מוסדית של שקיפות, הוגנות ומתן שירות למועמדים, גם במחיר של יצירת עומס מערכתי מסוים. במובן זה, מנגנון הערר אינו רק מנגנון ביקורת, אלא גם חלק מתפיסת השירות הציבורי של נציבות שירות המדינה.

לעניין זה נציין כי לאחר פרק זמן שבו יושמעו ההמלצות ותיבחן השפעתן על היקף העררים, ובפרט על השלכותיהם ביחס להליכי המיון, ניתן יהיה לשקול תיקון בתקשי"ר, כך שיותאם היקף זכות הערר להיקף המקובל בהליכים מינהליים אחרים. עם זאת, בשלב זה, ולאור העובדה שזכות הערר ניתנה במשך שנים רבות ואף כללה אפשרות (בפועל) לעררים שניים ושלישיים, אין מקום לשנות את התקשי"ר או לבטל כליל את הזכות שנקבעה בו.

הליכי גיוס ברשויות ציבוריות אחרות

לצד המודל של נציבות שירות המדינה, פועלות בישראל רשויות ציבוריות נוספות, ובהן רשויות מקומיות, תאגידים ציבוריים וגופים סטטוטוריים. רשויות אלו מנהלות הליכי גיוס בכפיפות לדין המינהלי ולעקרונות של שוויון, סוהר מידות ושקיפות, אך במסגרת נורמטיבית וארגונית שונה.

מן הבדיקה שנערכה עלה כי בחלק מן הרשויות הציבוריות אשר נבחנו ניכרת רמת ביזור גבוהה יותר בניהול הליכי הגיוס, תוך מתן משקל משמעותי לגורמים המקצועיים בארגון. בעוד שגם במרבית מהרשויות הללו נעשה שימוש במכרזים, אופן יישום הכללים, שלבי הבדיקה והיקף הבקורות נבדלות מאלו הנהוגים במכרזי הנציבות. לדוגמה, כמעט ואין רשויות ציבוריות שנבדקו, שהעניקו זכות ערר מקיפה באופן זהה לקיים בשירות המדינה.

הבדלים עיקריים בין נהלי הנציבות לנהלי רשויות אחרות יוצגו בהמשך.

6 בלשון התקשי"ר עררים הם השגות על הליך המכרזי עד הוועדה, והשגות הן הליך הערר על ועדת הבחנים.

7 אולם זוהי לא תוצאה הכרחית אלא עניין שבשיקול דעת של הנציבות.

8 בפרק 11.49 נקבע מנגנון השגה על מכרז פנימי או בין-משרדי, המאפשר לעובד להתמודד עם פגמים הנשענים בקיום המכרז ובהחלטת ועדת הבחנים, לרבות עילות לדחייה על הסף, מסלול בירור בנציבות והשלכות אפשריות כגון ביטול המכרז או תיקונו; ובפרק 12.38 נקבע מנגנון מקביל למכרזים פומביים, המגדיר מי ראשי להגיש השגה, המועדים להגשתה, אופן הבירור בנציבות והשפעת ההחלטה על תוצאות המכרז.

קשיים, כשלים והצורך המחקרי

מטרות המחקר

מטרתו המרכזית של המחקר היא לבחון את תופעת העררים וההשגות בשירות המדינה⁹ אל מול הקיים ברשויות ציבוריות אחרות, תוך ניסיון לזהות ולמפות את מוקדי החיכוך המרכזיים בהליך הקיים המשתקפים אצל העררים, וניסיון להציע מענה למוקדים אלו באופן שיסייע בייעול תהליך הגיוס.

סוג המחקר (מתודולוגיה)

שיטת המחקר, אופן ביצועה ותפקידי המרואיינים

מחקר זה מבוסס שיטה איכותנית, המשלבת בין מספר מקורות וגישות מחקריות, במטרה לבחון את הליכי הגיוס הציבוריים בישראל כפי שהם מעוצבים בנוסחה הכתובה וכפי שהם מתנהלים בפועל.

המרכיב המרכזי במחקר נשען על ראיונות עומק עם בעלי תפקידים מרכזיים העוסקים בהליכי גיוס, מיון וטיפול בהשגות ועררים במגזר הציבורי. עם זאת, הראיונות אינם עומדים לבדם, אלא משתלבים בשני רכיבי מחקר נוספים:

1. עיבוד נתונים כמותיים אשר נאספו הן מהנציבות והן מרשויות ציבוריות אחרות באמצעות בקשות חופש מידע. במסגרת בקשות אלה התבקשו נתונים, בין היתר, בדבר מספר המכרזים שנערכו בתקופות שונות, מספר העררים שהוגשו, ופילוח העררים לפי סוגי מכרזים ולפי שנים.

2. ניתוח נורמטיבי של נהלים ותקנונים (התקשי"ר אל מול נהלי גיוס של רשויות ציבוריות אחרות), כמו גם נוסח המכרזים ברשויות ציבוריות שונות.

הבחירה במתודולוגיה משולבת נובעת מאופיו של נושא המחקר. הליכי גיוס ציבוריים הם תהליכים מוסדיים מורכבים, המושפעים הן מהמסגרת הנורמטיבית הפורמלית והן משיקול דעת, פרשנות ופרקטיקות עבודה יומיומיות. לפיכך, הסתמכות על מקור אחד בלבד, בין אם ראיונות או נהלים כתובים או הנתונים הכמותיים – אינה מספקת על מנת ללכוד את מורכבות ההליך במלואה.

אוכלוסיית המחקר ובחירת המרואיינים

אוכלוסיית המחקר כוללת בעלי תפקידים בתוך שירות המדינה ומחוצה לו, הפועלים בשלבים שונים של הליך הגיוס הציבורי ובקריאות בדרך ניהול, כמו גם מרואיינים שמלווים ובקריאות אלו מנקודת מבטם של מועמדים בהליכי מכרז. המרואיינים נבחרו במטרה לשקף מגוון של נקודות מבט, תפקידים ותחומי אחריות, ולאפשר בחינה מערכתית של ההליך כאמור. סך הכל רואיינו 12 נשים העוסקות בתחום.

במסגרת הראיונות הושם דגש על מנגנון העררים, היקפו, ואופן הטיפול בו; ובהתאם, נבחנו לעומק הגורמים המרכזיים לתופעת העררים. עם זאת, מבנה הראיונות איפשר גמישות והעמקה בנושאים נוספים, בהתאם לתחום אחריותו של כל מרואיין ולניסיונו המקצועי.

9 על פי המונחים המעוגנים בתקשי"ר, השגות הן פניות על אופן התנהלות ועדת הבחנים במסגרת המכרז, ואילו עררים הן פניות על יתר רכיבי הליך המיון (כגון תנאי סף ותוצאות מבחני מיון). במחקר זה, מטעמי נוחות, נעשה שימוש אחד במונח "ערר" לשני הסוגים.

ממצאים

פרק זה מציג את ממצאי המחקר, בהתאם לסדר איסוף וניתוח הנתונים. תחילה יוצגו הממצאים העולים מן הנתונים הכמותיים שנאספו באמצעות בקשות חופש המידע; לאחר מכן יוצגו הממצאים שנלמדו מניתוח הנהלים והמסגרת הנורמטיבית; ולבסוף יובאו הממצאים האיכותניים שעלו מתוך ראיונות העומק עם הגורמים המקצועיים. מבנה זה משקף את מהלך העבודה בפועל, ומאפשר מעבר הדרגתי מן הנתונים הכמותיים, דרך בחינת המסגרת הנורמטיבית, אל הפרקטיקה היומיומית כפי שהיא נחווית על ידי העוסקים בה.

ממצאים מנתוני בקשות חופש המידע

במסגרת המחקר הוגשו בקשות חופש מידע למספר גופים ציבוריים בישראל – נציבות שירות המדינה, רשויות ציבוריות, רשויות מקומיות וגופים סטטוטוריים¹⁰ במטרה לקבל תמונה השוואתית על היקף המכרזים וההשגות בשנים 2020-2024. בבקשות התבקש מידע מפורט לגבי מספר המכרזים הפנימיים והפומביים בכל שנה, מספר ההשגות או העררים שהוגשו ביחס לכל מכרז, וכן נתונים מצטברים על יחס ההשגות למספר המכרזים. בד בבד נתבקשו גם נהלים פנימיים הנוגעים להליכי גיוס, אופן פרסום מכרזים ומנגנוני השגה וערר, כדי לאפשר השוואה בין ההסדרה הנורמטיבית לבין היקף העררים בפועל.

ניתוח התשובות מלמד על שונות רבה ברמת המענה. חלק מן הרשויות או הגופים, בהם חברות ציבוריות ורשויות מקומיות גדולות, העבירו נתונים מלאים או כמעט מלאים לגבי מספר המכרזים וסיווגם (פנימי או פומבי), ולעיתים גם נתונים על מספר ההשגות והיחס בין ההשגות למכרזים. אחרים העבירו נתונים חלקיים בלבד, או נתונים שקשה היה לפענח לצורך השוואה.

הקושי בהשוואת המונחים נובע, בין היתר, בשל סיווגים שונים של הליכי המיון ברשויות השונות. כך למשל, קופת חולים כללית מסרה פילוח שנתי של "מכרזים ארציים", מינוח שנעשה בו שימוש בקופה, והחברה למתנ"סים מסרה מספר מכרזים לשנה ללא חלוקה בין מסלולי האיוש כפי שמוגדרים בשירות המדינה.

לצד אלה, מספר גופים מרכזיים סירבו למסור את המידע בשענה כי איתורו ועיבודו כרוכים בהקצאת משאבים בלתי סבירה, וגופים נוספים הסתפקו בתשובות לקוניות או נתונים חלקיים מאוד, עד כדי כך שלא ניתן היה לחשב יחס השגות אל מול היקף המכרזים באופן אמין מספיק.

עוד יצוין כי בחלק מן המקרים, כגון הכנסת ועיריית חיפה, נמסרו נתונים מצטברים בלבד או נתונים מעורבים (כגון הבחנה בין המונח "מכרזים" למונח "משרות" ללא הבהרה מספקת), דבר שחייב זהירות בפרשנות הנתונים.

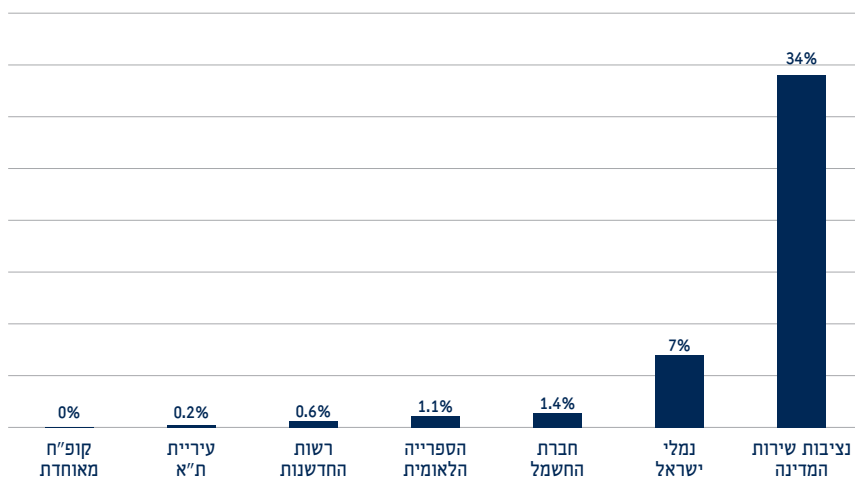
לצורך הצגת הממצאים גובשה הטבלה להלן אשר המרכזת ומציגה, ביחס לכל רשות שנבדקה, את מספר המכרזים שנערכו בכל שנה ואת מספר ההשגות שהוגשו – תוך פילוח המכרזים לפי סוגיהם (פנימי / חיצוני) ככל שהדבר התאפשר על בסיס המענה שהתקבל. טבלה זו מאפשרת לבחון את היקף ההשגות בשירות המדינה ביחס לרשויות אחרות, תוך מודעות למגבלות הנובעות מן החסרים והפערים בנתונים.

¹⁰ אלו הרשויות אשר הוגשו אליהן בקשות חופש מידע כאמור: החברה למתנ"סים, רשות החדשנות, עיריית תל אביב, חברת החשמל, בית הנשיא, קופת חולים מאוחדת, קופת חולים כללית, נתיבי איילון, עיריית פתח תקווה, הכנסת, חברת נמלי ישראל, הביטוח הלאומי, קופת חולים כללית, הספרייה הלאומית, עיריית תל אביב, עיריית חיפה, הרשות לניירות ערך.

טבלה מס' 1: מענה הרשויות לבקשת חופש המידע

הערות	סה"כ					2024			2023			2022			2021			2020				
	מכרז ערירי	עררים	מכרזים סה"כ	מכרז חיצוני	מכרז פנימי	ערירים	מכרז חיצוני	מכרז פנימי	ערירים	מכרז חיצוני	מכרז פנימי	ערירים	מכרז חיצוני	מכרז פנימי	ערירים	מכרז חיצוני	מכרז פנימי	ערירים	מכרז חיצוני	מכרז פנימי		
משי"מ	3.0	12,984	38,665	15,974	22,691	2,299	3,639	5,902	2,187	2,756	4,504	2,849	3,789	5,343	2,894	3,500	3,678	2,755	2,290	3,264		
לכל הערירים היו על שני מכרזים (מכרז אחד בכל שנה שאחזקה)	0.4	27	11	2	9	0	0	1	0	0	2	6	1	2	21	0	3		1	1	נשיא	
	×	0	2,636	2,267	369	0	520	91	0	372	78	0	528	88	0	847	112	לא נמסר	לא נמסר	לא נמסר	קופ"ח מאוחדת	
לכל הערירים הם ביחס למכרז 2 ותחלולו	14.9	10	149	71	78	לא נמסר	14	13	לא נמסר	13	12	לא נמסר	18	14	לא נמסר	15	12	לא נמסר	11	27	חברת נמלי ישראל	
מסר פלילוח לפי שנה, אולם לא ברור האם המספר מתייחס למכרזים פנימיים או חיצוניים; צינו בהערה שמדובר במכרזים ארציים ולא על כל הצעות העבודה או להחליף מיון שבוזעו בכל מסמכות הכללית	×	לא נמסר	435	לא נמסר	לא נמסר	לא נמסר	100	לא נמסר	לא נמסר	66	לא נמסר	לא נמסר	102	לא נמסר	לא נמסר	96	לא נמסר	לא נמסר	71		קופ"ח כללית	
מסר פלילוח לפי שנה אבל ללא חלוקה מכרזים פנימי-חיצוני. למעט ציון כי שני המסמכות הפנימיות והפוצן בשנת 2024	×	לא נמסר	156	?	2	לא נמסר	130	לא נמסר	לא נמסר	1	לא נמסר	לא נמסר	4	לא נמסר	לא נמסר	7	לא נמסר	לא נמסר	14		חברת מתגייסים	
	647.6	5	3,238	732	2,506	לא נמסר	154	503	לא נמסר	132	548	לא נמסר	146	502	לא נמסר	154	438	לא נמסר	146	515	עיריית תל אביב	
	73.1	26	1,901	1,455	446	13	707	192	13	748	254	לא נמסר										חברת החשמל
לכל השנים נמסרו יחד	×	לא נמסר	288	140	148	לא נמסר																הכנסת
המספר 163 מתייחס ל"משות", כלומר, מסר כי סה"כ מרומזם 807 מכרזים "משות" ועוד 163 "משות" ללא הברה האם מדובר במסמכות פנימיות או מומכיות	×	לא נמסר	1,729	759	807+163	לא נמסר																עיריית חיפה
הנתונים משנת 2022	165.0	1	165	לא נמסר																	רשות החדשנות	
בין 2020-2022 לא הגישו ערירים; שלושת הערירים והגשו בין 2023-2024 ושלושת נדחו	92.0	3	276	לא נמסר																	הספרייה הלאומית	

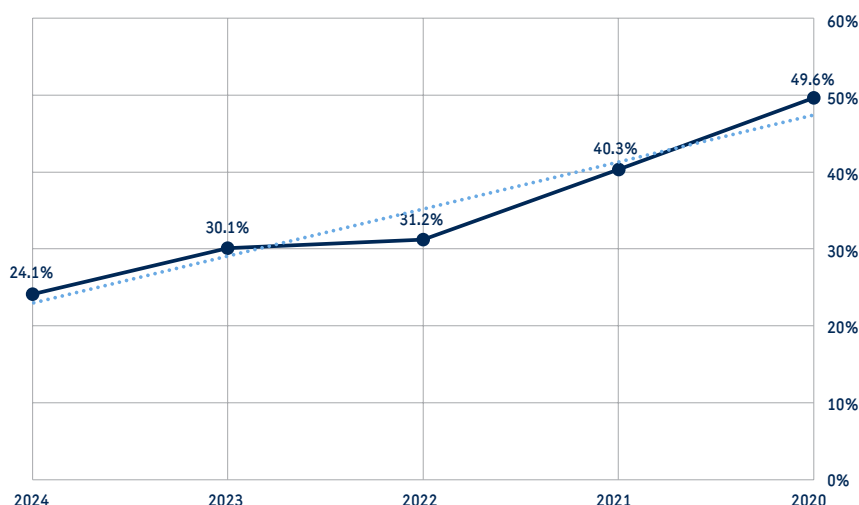
שיעור עררים פר מכרז (2024-2020)



על אף הבעיות המתודולוגיות שפורטו, ניתן לראות מן הנתונים באופן מובהק כי היקף העררים בנציבות שירות המדינה גבוה באופן ניכר בהשוואה לרשויות הציבוריות האחרות שנבדקו ושמסרו מידע אודות היקף העררים על הליכי המיון. בעוד שבחלק ניכר מן הרשויות הציבוריות, בהן עיריית תל אביב (ערר לכל 647.6 מכרזים), רשות החדשנות (ערר לכל 165 מכרזים), הספרייה הלאומית (ערר לכל 92 מכרזים), חברת החשמל (ערר לכל 73.1 מכרזים) ועוד – מספר העררים נמוך מאוד ביחס להיקף המכרזים ולעיתים אף אפסי, בנציבות שירות המדינה מהווים העררים רכיב שגרתי ומתמשך בהליך הגיוס (ערר אחד לכל 3 מכרזים).

לעניין זה יש לציין כי אנו רואים מגמת ירידה ביחס לשיעור העררים פר מכרז משנת 2020 בה היחס היה 49.6% (ערר לכל 2 מכרזים), עד לשנת 2024 בה היחס היה כמחצית –

24.1% (ערר לכל 4.2 מכרזים). נתון זה עדיין גבוה באופן משמעותי מהקיים ברשויות ציבוריות אחרות, אך עדיין יש עניין בציון המגמה.

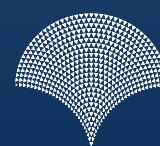
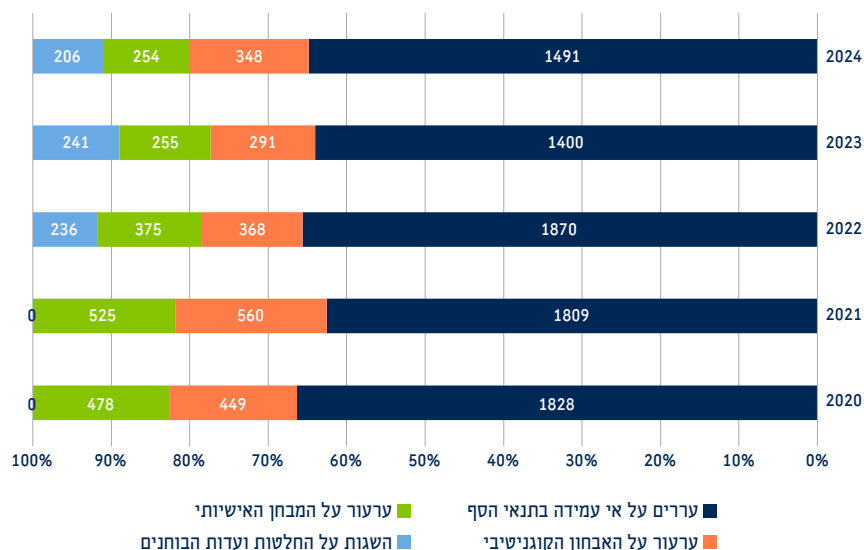


תובנות מנתוני נציבות שירות המדינה: עררים והשגות (2024-2020)

הנתונים שהועברו לנו על ידי נציבות שירות המדינה, כללו את העילות להגשת העררים, על פי פילוח לשנה ולסוג המשרד, באופן שאיפשר לנו להוציא מספר תובנות ביחס לנתונים אלו, כמוצג להלן. את הטבלה המלאה של המענה שניתן לנו, ניתן לראות בנספח א' לדו"ח זה.

עררים על אי עמידה בתנאי הסף

מעיון בטבלה עולה כי עררים על אי עמידה בתנאי סף, מהווה את עילת ההשגה המרכזית באופן משמעותי מבחינת היקף העררים ועומד על 65.7%. מתוך סך העררים על תנאי סף, 21.7% התקבלו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

עררים לפי סוג מכרז

המכרזים הפומביים מייצרים 72% מכלל העררים, וגם בבחינת יחס המכרזים לעררים בין השנים 2022-2024 עולה כי היקף ההגשה במכרזים אלו הוא הגבוה ביותר ועומד כמעט על מחצית – על כל 2.2 מכרזים פומביים מוגש ערר (ב-45.4%).

אולם, בבחינת מספר העררים ביחס למספר המועמדים בשלוש השנים האחרונות, עולה כי משקלם של המכרזים הבינמשרדיים והפנימיים בהגשת העררים גבוה משמעותית מהיחס האמור במכרז פומבי, כמופיע בטבלה שלהלן –

יחס ערר למספר המועמדים	% עררים ביחס לכמות מועמדים	
פנימי	1:33.9	2.95%
בינמשרדי	1:22.5	4.45%
פומבי	1:123	0.81%

כלומר, יש יותר סיכוי כי מועמד הניגש למכרז פנימי או בינמשרדי, המכיר את המערכת, להגיש ערר, מאשר מועמד חיצוני. אגב, בהנתן שגם עובדי מדינה בהווה ובעבר ניגשים למכרזים פומביים, מעניין לבחון האם יש קורלציה בין הכרות של המועמד עם שירות המדינה להגשת ערר.

היקף קבלת העררים

ככלל, היקף העררים המתקבל כל שנה יציב, ועומד על בין 20 ל-24 אחוזים.

מעיון בנתונים עולה כי בבחינת אחוז קבלת העררים ביחס לעילת הערר – עררים על מבחנים קוגניטיביים התקבלו בכשליש מן המקרים (33.2%). נתון זה, כעולה משיח אל מול הנציבות, משקף שילוב של קבלת ערר, כפי שהוא מסווג בנתוני הנציבות, משעמים אישיים כגון חולי, מצב נפשי וכד', או כשלים טכניים מצידם של הנבחנים כגון הפסקות חשמל. במקרים מסוג זה מאפשרת הנציבות למועמדים בחינה חוזרת למכרזים עתידיים בלבד ולא למכרז שבגיננו הוגש הערר. התשובה על הערר מסווגת כ"התקבל" אולם אין בה כדי להעיד על ביקורת או טענות להתנהלות לא תקינה של המכון או על תקפות כלי המיון שברשותו.

השגות על החלטות ועדות הבוחנים

נתוני ההשגות זמינים במלואם רק לשנים 2023-2024, ולגבי שנת 2022 – הנתון כולל מספר השגות שטופלו (ללא חלוקה אם אם ההשגה נדחתה או התקבלה). אחוז קבלת ההשגות הוא הנמוך ביותר מבין כל סוגי העררים ועומד על 8.7% בשנת 2024, ו-10% בשנת 2023. בשל מספר השנים המועט לגביהם יש נתונים על ההשגות, יש להזהר מלקבוע מסמרות על בסיס נתונים אלו.

עם זאת נציין כי גם בראיונות לא עלה כי העררים בשלב זה (ההשגות) מייצרים בעייה מערכתית, כפי שעלה ביחס לעררים על תנאי הסף.

ממצאים מניתוח הנהלים

במסגרת המחקר נותחו הוראות התקשי"ר הנוגעות להליכי גיוס ומכרזים לצד נהלים ותקנונים של הרשויות הציבוריות לעיל. הבחינה התמקדה במספר נושאים מרכזיים החוזרים על עצמם במרבית הנהלים: סוג מסלולי האיוש, משך פרסום המכרז והגשת המועמדות, כלי המיון ושלבי ההליך, תנאי הסף ואופן הוכחתם, וכן קיומו ואופיו של מנגנון ערר או השגה. נוסף על כך, נבחן אופן ניסוחם בפועל של מכרזים נבחרים בכל אחת מן הרשויות, לרבות הפירוט של תנאי הסף ודרישות הניסיון והאופן שבו מוצגים שלבי המיון למועמדים. להלן יוצגו ההבדלים המרכזיים העולים מניתוח זה בין התקשי"ר לבין הנהלים האחרים בצירים אלו.

א. סוג המכרז וההיררכיה בין מסלולי איוש

מן ההשוואה עולה כי התקשי"ר מאופיין במבנה היררכי קשיח של מסלולי איוש, אשר קובע סדר מחייב בין סוגי המכרזים ואפיקי הגיוס ומצמצם באופן ניכר את שיקול הדעת של הרשות המעסיקה בבחירת אופן הגיוס.¹¹ לעומת זאת, במרבית הרשויות הציבוריות האחרות אשר נבחנו, אין רצף היררכי נוקשה, אלא קיים מודל גיוס גמיש יותר, המבוסס על חלופות מקבילות, חריגים רחבים או אף העדר מוחלט של המושג "מכרז" כקטגוריה מרכזית.¹² כמו כן, במסגרת התקשי"ר, עצם הבחירה במסלול הגיוס (פנימי, בין משרדי או פומבי) כפופה לתקנות וסדר פעולה פורמלי המוגדר בתקשי"ר; לעומת זאת, נהלים של חלק מהרשויות הציבוריות שנבחנו, העלו כי סוג הגיוס נוגע למידת הצורך של המשרד, קרי – ללא היררכיה בין סוגי הגיוס.¹³

ב. משך פרסום המכרז והגשת מועמדות

בעוד שהתקשי"ר קובע מסגרת זמן אחידה וקצרה יחסית (שבעה ימי לוח ממועד פרסום המכרז);¹⁴ נהלים של רשויות ציבוריות אחרות שנבחנו מאפשרים פרקי זמן ארוכים יותר ממועד פרסום המכרז.¹⁵

ג. כלי המיון, שלבי הבחינה ולוחות הזמנים

התקשי"ר מאופיין בהסדרה מפורטת של שלבי המיון, ככלל ללא אפשרות לדלג על אחד או יותר משלבים אלו. לעומת זאת, ברשויות ציבוריות אחרות מתאפשר ניהול הליך מיון המבוסס בעיקר על ראיונות טלפוניים ופרונטליים.¹⁶

באשר ללוחות הזמנים לביצוע בחינות המיון, יש לציין כי התקשי"ר אינו קובע לוחות זמנים מחייבים לביצוע שלבי הליך הגיוס ומסירת תוצאותיו,¹⁷ בעוד שישנן רשויות הקובעות מגבלת זמנים מפורשת לשלבי ההליך,¹⁸ באופן שמציג מחויבות שלהם לתהליך מהיר, ומחדד את הציפייה של המועמד למועד מתן המענה.

11 כך למשל, בתקשי"ר נקבע רצף היררכי מחייב של מסלולי איוש, שלפיו איוש משרה ייעשה תחילה באמצעות מכרז פנימי או מכרז בין משרדי, ורק בהיעדר מועמדים כשירים ניתן לפנות למכרז פומבי; כאשר המעבר בין מסלולים אינו נתון לשיקול דעת חופשי של המשרד.

12 כך למשל, הנוהל של קופח כללית – שם לא פועלים במתכונת מכרזים; יש גיוס חיצוני רגיל ויש מנגנוני קליטה מהירה וקליטה חריגה; כמו כן, עיינו בנוהל של רשות החדשנות "נוהל גיוס עובדים שאינם בכירים". שם אין מכרז, יש גיוס פתוח שמפורסם ברשת ויש משרות אמן.

13 למשל קופח כללית והחברה למתנ"סים.

14 לעניין זה, עיינו בסעיף 12.127 לתקשי"ר.

15 למשל נוהל מבקר המדינה מכרז פומבי קובע 21 ימי עבודה. רשויות מקומיות לפי נוהל משרד הפנים 14-42.

16 לדוגמה בנהלים של קופות חולים מאוחדת וכללית, בחברת החשמל ובחברה למתנ"סים

17 אולם על פי הדשבורד שפירסם לאחרונה אגף מיון וגיוס קיים SLA גם לעניין זה. לעניין זה ראו את [משכי הזמן](#) שפורסמו בדשבורד.

18 למשל מבקר המדינה – 10 ימים; חברת חשמל עד שבעה ימי עבודה לכל שלב.

נעיר כי קביעת הזמנים בנהלים אינה אומרת כי בהכרח הרשות עומדת בזמנים אלו, אך בוודאי יש בה כדי להעיד על כוונה ועל הכוונה של העוסקים בתחום זה לצמצום לוחות הזמנים לקידום הליכי המיון.

ד. תנאי סף ואופן הגשת מועמדות

בחינת התקשי"ר אל מול נהלי רשויות ציבוריות אחרות העלתה כי התקשי"ר נבדל מרוב הרשויות הציבוריות האחרות שנבחנו במבנה קשיח ופורמליסטי של תנאי הסף ובאופן הוכחתם.¹⁹ בעוד שהתקשי"ר מתבסס על תנאי סף, אשר עמידה בהם נבחנת כבר בשלב הגשת המועמדות ומחייבת צירוף אסמכתאות ומסמכים רלוונטיים, בנהלים של מרבית הרשויות הציבוריות האחרות שנבחנו נקבע שלב ראשוני של סינון מועמדות המבוסס על הגשת קורות חיים להוכחת ניסיון מקצועי, ודרישת אסמכתאות לקיומו של רישיון או השכלה נדרשת בלבד. במודלים אלו, תנאי הסף אמנם מוגדרים, אך אופן הוכחתם אינו נדרש במלואו בשלב ההגשה, ואימות דרישות כגון השכלה, רישוי או ניסיון נדחה לשלבים מתקדמים יותר של ההליך.²⁰

ה. מנגנון הערר וההשגה

התקשי"ר מעגן במפורש את זכותם של מועמדים להגיש ערר או השגה על החלטות שונות בהליך המכרזי, וקובע את עצם קיומו של מסלול ערר כזכות פורמלית המעוגנת בפירוש בתקשי"ר. עם זאת, ההסדרה הכתובה של אופן מימוש הזכות – לרבות אופן הגשת הערר, לוחות הזמנים לטיפול בו, רמת ההנמקה הנדרשת מן המועמד והקריטריונים להכרעה – אינה מפורטת.²¹

לעומת זאת, הנהלים של רשויות ציבוריות אחרות שנבחנו כמעט ואינם כוללים מנגנון עררים פורמלי – כאשר בחלק ניכר מן הרשויות אין כלל הוראות ייחודיות לעררים על תוצאות מכרזי גיוס. לפיכך רשויות אלו כפופות רק לזכות הערר שנקבעה בחוק ההנמקות, קרי זכות ערר במקום בו הרשות לא השיבה למועמד או דחתה את מועמדותו ללא הנמקה מספקת.

מבלי לקבוע מסמרות, או להביע עמדה ביחס להחלטת שירות המדינה לעגן את זכות הערר באופן הקיים בתקשי"ר, נדמה כי כאן שמון חלק מן ההסבר ביחס לפער הגדול בין היקף העררים בשירות המדינה להיקף העררים בתהליכי מיון של רשויות ציבוריות אחרות.

19 לעניין זה, הכוונה ב"מבנה קשיח ופורמליסטי" היא לכך שתנאי הסף בתקשי"ר מוגדרים כתנאים מוקדמים ומחייבים, שהעמידה בהם נבחנת בשלב הגשת המועמדות, וכי אי הוכחתם באמצעות אסמכתאות פורמליות (כגון תעודת השכלה, רישיונות או אישורי העסקה) מובילה לפסילת המועמד בשלב מוקדם של ההליך, ללא בחינה גמישה של עמידתו בדרישות בהמשך התהליך.

20 כך, למשל, בנהלי הגיוס של מאוחדת, הספרייה הלאומית, קופת חולים כללית, רשות החדשנות (ביחס לעובדים שאינם בכירים) ומתנ"סים, נקבע כי הגשת המועמדות בשלב הראשוני נעשית באמצעות קורות חיים בלבד, אף כאשר תנאי הסף כוללים דרישות השכלה, רישוי או ניסיון מקצועי. בנהלים אלו לא נקבעה חובה לצירוף אסמכתאות פורמליות כבר בשלב הגשת המועמדות ואופן הוכחת תנאי הסף אינו מוסדר כדרישה מוקדמת, אלא נותר להיבחן, להבנתנו, בשלבים מתקדמים יותר של ההליך. זאת, בשונה מן התקשי"ר, הקובע במפורש חובת הוכחה פורמלית של תנאי הסף באמצעות אסמכתאות כתנאי לסף קבילות המועמדות כבר בשלב ההגשה.

21 עיינו בסעיף 11.424 לתקשי"ר וכן גם בפרק 11.49.

ממצאים מניתוח הראיונות

כאמור לעיל, לצד ניתוח הנהלים ונתוני בקשות חופש המידע, נערכו ראיונות עומק עם גורמים שונים האחראים או מעורבים בהליכי גיוס ומיון בשירות המדינה וברשויות ציבוריות אחרות. להלן הממצאים המרכזיים שעלו מן הראיונות:

א. עררים כתופעה מערכתית והיקפם החריג בשירות המדינה

הראיון עם נציגי הנציבות העלה כי הטיפול בעררים מהווה עומס עבודה משמעותי ומתמשך, וכי בהיקפו המצטבר מדובר בהשקעת זמן השווה בקירוב להיקף עבודה של שלוש משרות מלאות בנציבות לטיפול בעררים במכרזים שאינם בכירים, וזאת בנוסף למשרות לטיפול בעררים שנמצאות במשרדים או יחידות סמך. לדוגמה, בראיון עם נציגת אחד ממשרדי הממשלה שרואיינו, צוין כי בשל ריבוי העררים, ומתוך רצון לזרז את הטיפול בעררים, הוקצתה משרה ייעודית במשרד לעניין זה. עוד צוין כי בעררים הנוגעים למכרזי בכירים, כ-70% מזמנה של מנהלת היחידה מוקדש לטיפול בעררים בלבד.

כמו כן, נציבות שירות המדינה הצביעה על ריבוי ההליכים בבתי הדין לעבודה כנגד הליכי מכרז. נושא זה חורג מהיקף המחקר הנוכחי. עם זאת, המרכז להעצמת האזרח ישמח לסייע בביצוע מחקר איכותני כאמור, ככל שנציבות שירות המדינה תסייע בידו על ידי הנגשת מספרי ההליכים של תיקים אלו באופן שיאפשר ביצוע מחקר אמפירי.

בכל הראיונות שבוצעו ברשויות הציבוריות האחרות שנבחנו, עמדו המרואיינות על המספר הנמוך (לעיתים עד כדי אפסי) של העררים ברשות בה הם מועסקים; וכן כי פעמים רבות השגות של המועמד מועלות ומשופלות בשיח ישיר מולו במהלך ההליך עצמו, ללא פנייה למנגנון פורמלי של ערר.

ב. עררים כתגובה לשלב תנאי הסף והדרישה לאסמכתאות

ממצא מרכזי שעליו חזרו מרואיינות העוסקות בגיוס בשירות המדינה הוא הקשר הישיר בין אופן ניסוח תנאי הסף לבין היקף העררים המוגשים בשאלת העמידה בהם. נקודה זו הייתה בהסכמה גורפת אצל כלל המרואיינות משירות המדינה כי יש לשנות את אופן ניסוח המכרז בכלל ואת תנאי הסף בפרט באופן שיהיה נהיר לציבור הרחב, ולא יהיה נתון לפרשנויות ומחלוקות.

נזכיר כי בשירות המדינה נדרש מן המועמדים, כבר בשלב הגשת המועמדות, לצרף מכתבי אישור מכל מעסיק קודם, הנושאים לוגו וחתימה רשמית, ובהם פירוש מהות התפקיד, היקף המשרה ומשך ההעסקה, לצורך הוכחת עמידה בתנאי הניסיון. דרישה זו, הנגזרת מהוראות התקשיר²² ומהנחיות משלימות²² נתפסת כגורם נוסף המסיל עומס על המועמדים ומוביל לריבוי עררים כאשר יש מחלוקת על פירוש הניסיון הרלוונטי או כאשר מסמכים אינם זמינים עוד.

נקודות נוספות שעלו בראיונות חיזקו את הכשל המרכזי של אופן ניסוח תנאי הסף, במיוחד במשרות הדורשות ניסיון ניהולי. לדוגמה, מספר מרואיינות ציינו כי חלק ניכר מן העררים וההשגות מגיעים לשולחן בעקבות תנאי סף שנוסחו באופן עמום או כזה הפתוח לפרשנויות שונות, ובשל מחלוקות בדבר פרשנות דרישות הניסיון לעתים אפילו בין היחידה המקצועית לבין הנציבות עצמה. שאלה נוספות שעולה במקום בו יש מחלוקת כאמור, היא מי הגורם המוסמך לפרש את תנאי הסף.

בנוסף, עלה מן הראיונות כי דרישת הנציבות לצירוף אסמכתאות להוכחת תנאי הסף כבר בשלב הגשת המועמדות נתפסת כאחד הגורמים המשמעותיים המובילים לפסילת

22 הודעה מס' סט/18 נציבות שירות המדינה (הודעות) ו' באייר התשס"ט (30.04.2009).

מועמדים בשל תנאי סף ומכאן גם להגשת עררים בנושא, בין היתר משום שמועמדים מתקשים להשיג מסמכים מסוימים בפרקי הזמן הקצרים הקבועים בתקשי"ר.

גם מרואיינים אשר צידדו בדרישה לאסמכתאות בשלבים מוקדמים, הכירו בכך שמדובר בדרישה היוצרת עומס משמעותי על המועמדים ועל המערכת. לצד הקושי האינהרנטי שבהמצאת אסמכתאות, צוין כי פעמים רבות דרישה זו היא קשיחה בעוד שיכולת המצאת המסמך איננה אפשרית כלל – למשל כאשר מעסיק עבר הלך לעולמו, או כאשר מועמד רכש ניסיון בתחום מסוים במסגרת תפקיד קודם, ואולם הדבר נעשה באופן לא פורמלי ואין לכך תיעוד רשמי.

בחלק מהרשויות הציבוריות האחרות, צוין כי בחינת תנאי הסף מתבצעת על בסיס קורות החיים של מועמד, או הצהרתו, תוך תיקוף הניסיון במסגרת הריאיון המקצועי. ברשויות אלו הדרישה לאסמכתאות מתעוררת רק בשלב האחרון של ההליך (ועדת הבוחנים) ולעתים אף לאחר בחירת המועמד.

ג. שימוש בכלים חלופיים לאימות ניסיון

בשירות המדינה, כאמור לעיל, הדרישה לאסמכתאות עם דרישות פורמליות אינה ניתנת לויתור. ברשויות ציבוריות אחרות לעומת זאת, תואר שימוש נרחב בכלים לא פורמליים לאימות ניסיון, למשל הסתמכות על קורות החיים, הצהרה של המועמד (ללא חתימה של עו"ד), ובמקום של ספק – ביצוע שיחות טלפון עם מועמדים וממליצים.

יצירת קשר טלפוני מאפשר לרשות להסביר למועמד על הפער, ולתת לו את האפשרות להסביר האם קיים ניסיון רלוונטי שלא בא לידי ביטוי בבדיקת קורות חייו. לעתים שיחה זו, מבהירה למועמד כי אכן יש פער בניסיון שאינו מאפשר לו להמשיך בתהליך המיון. שיח טלפוני, לפי מי שנוהגת לעשות כן, מונע הגשת עררים, ומאפשר לבצע תיאום ציפיות. יצוין כי מי שנוהג בפרקטיקה של טלפון מקדים, אינו נמנע ממשלוח ההחלטה בכתב, אולם מכתב זה יישלח רק לאחר ביצוע שיחה.

בשירות המדינה, אף שקיימת אפשרות עקרונית להסתייע בכלים דומים, הראיונות הצביעו על כך שהשימוש בהם אינו אחיד ולעיתים נדחק מפאת אילוצי זמן ומשאבים, כך שהכרעה בדבר העמידה בתנאי הסף נותרת תלויה בעיקר בסט מסמכים פורמליים המוגשים מראש.

ישנן רשויות ציבוריות, כמו גם לפחות משרד אחד בשירות המדינה, אשר עושה שימוש בשיח טלפוני עם המועמד, במשרות אשר יש קושי לאיש אותם. במכרזים מסוג זה, בהם בדרך כלל מספר המועמדים נמוך, ניכרת התרומה של השיח האישי ותיאום הציפיות בין ההון האנושי למועמדים, לשימור מועמדים פוטנציאלים, כך לפי מספר מרואינות הנוהגות בפרקטיקה כאמור. נתון זה מחזק אף הוא את התרומה של התקשורת הבינאישית – גם אם לא ניתן לקיים שיח כאמור בכל מכרז במקום בו מספר המועמדים גדול.

ד. שילוב המנהל המקצועי בתהליך וחשיבות השיח עם ממליצים

נוסף על שיח טלפוני, בכלל הרשויות הציבוריות שרואיינו במסגרת המחקר, ניכר מעורבותו המרכזית של המנהל המקצועי בתהליך. רשויות אלו, לאחר סינון ראשוני רך על ידי ההון האנושי, משלבות את המנהל המקצועי מלכתחילה בדרכים שונות: ראיון ראשוני של המנהל או מי מטעמו עם כלל המועמדים; מעבר על כלל קורות החיים; שותף כצופה בראיון של המועמד עם פסיכולוג; מעורבות בהכרעה במקום של התלבטות ביחס לעמידה בתנאי סף של מועמד. במרבית הרשויות המשקל המרכזי ניתן לראיונות האישיים, אליהם המנהל מגיע מוכן לאחר שהגיע אליו מידע רב על המועמד, ולעתים לאחר שכבר התקיימה מולו שיחה אישית אחת. משך הזמן המוקצה לראיונות האישיים עולה על המוקצה לו בשירות המדינה ועומד על 30 דקות לפחות.



בשירות המדינה נדמה כי מקומו של המנהל המקצועי כמעט נעדר מהתהליך. לעתים אף יש הנחיות שבפועל "ממדרות" אותו מהתהליך, כגון קבלת קורות החיים ונתונייהם של המועמדים רק ביום התכנסות ועדת הבחנים – עיתוי שלא מאפשר למנהל ללמוד את המועמדים למשרה, ולהתכונן באופן יעיל לראיון, שמוקצה לו זמן קצר בלבד.

בנוסף, מהראיונות עם הרשויות האחרות עלה היתרון ותועלת שנעשה בשיח מול ממליצים. בחלקם, השיח הוא "חופשי" יותר ונתון לשיקול דעתו של המנהל, המבצע שיח עם הממליץ ביחד עם איש ההון האנושי, ולעתים הוא מכוון כגון החובה לפנות לממליצים ביחס לכלל המועמדים שנקבע לגביהם שהם יכולים וראויים למלא את התפקיד. כפי שניסחה שזו אחת המרואיינות מחוץ לשירות המדינה "שלב ההיוועצות עם ממליצים הוא קריטי בהערכת יכולותיו של מועמד לעבודה".

ה. מכתבי דחייה והיעדר הנמקה ברורה

ממצא חוזר בראיונות הוא כי מכתבי דחייה למועמדים אינם תמיד מנוסחים באופן ברור ומפורט באופן המבהיר ומחדד באופן ברור את השטח לדחייה. נציגות הנציבות ציינו כי מועמדים מיועדים על זכותם לערור.²³ חלקם ציינו כי כבר קיימת ההבנה לפיה ניסוח מפורט של סיבת הדחייה עשוי להפחית חלק מן העררים, שכן מועמדים רבים עוררים משום שאינם מבינים מדוע הם נפסלו.

מספר מרואיינות סברו כי הבהרה טובה יותר של סיבת הדחייה כבר בשלב הראשון הייתה עשויה להפחית עררים הנובעים מאי הבנה בלבד, ולמקד את מנגנון הערר במקרים שבהם קיימת מחלוקת מהותית על יישום הכללים או על פרשנות תנאי הסף.

ו. ריבוי עררים, עררים חוזרים והיעדר הבניה פרוצדורלית

מן הראיונות עם נציגות הנציבות עלה כי קיימת אפשרות מעשית להגשת ערר ראשון, שני ואף שלישי, אף שהסדרה זו אינה תמיד ברורה או כתובה במפורש. מקור הנהוג האמור הוא, כפי שנאמר באחד הראיונות, בהחלטה של מנהלת אגף מיון וגיוס לשעבר, גב' גבי אשכנזי. עררים שניים ושלישיים כמעט ואינם משנים את התוצאה, אך הם מחייבים מענה על ידי גורמים בכירים יותר בנציבות (לעתים הנציב עצמו) ולעיתים אף מעורבות של הלשכה המשפטית.

גורמים חיצוניים ציינו כי אין הליך מסודר וברור של עררים, וכי ריבוי העררים יוצר מעין תרבות שבה "עוררים המתעקשים יותר – מצליחים יותר", באין תלות בסיב השענה המועלית. יתרה מכך, הראיונות העלו כי כל מועמד רשאי להגיש ערר ללא חסם מקדים, אגרה או דרישה לנימוק מובנה, וכי מצב זה נתפס על ידי חלק מן המרואיינים כגורם משמעותי להצפת המערכת – אם כי יש לציין כי מרבית המרואיינים הסתייגו מהטלת אגרה כתנאי מקדים, והביעו העדפה לחסמים רכים יותר כגון הבניית שופס ערר, דרישה לנימוק מפורט או קריטריונים כתובים להכרעה בעררים.

במסגרת התייחסות שהעבירה נציבות שירות המדינה לשיוטת הדו"ח, נשען כי לצד עררים מהותיים, קיימת גם תופעה של הגשת עררים חוזרים או לאקוניים, ולעיתים אף שימוש שקטי במנגנון הערר באופן היוצר עומס ועיכוב בהליכי איש. מחקר זה לא בחן באופן אמפירי את היקף התופעה, אולם יש בשענה זו כדי לחזק את הצורך בהבניה פרוצדורלית ברורה של מנגנון הערר.

סוגיית ניסוח התשובות לעררים בלשה גם בהקשר זה, מהראיונות עלה כי לעיתים נשלחות לעוררים תשובות ארוכות ומפורשות יתר על המידה (אף במענה לעררים חסרי בסיס), ולעיתים, מנגד, אינן מתייחסות באופן מספק לשענות הממשיות שהועלו.²⁴ עוד צוין

23 ממצא זה קיבל אישוש גם בראיונות נוספים מחוץ לנציבות.

24 כך עלה מהראיון עם ה'.

כי לעיתים בתשובות לעררים משתנה הנימוק בין תשובה ראשונה לשנייה, דבר היוצר פתח נוסף לתקיפת החלטת הנציבות. כלומר, נוצר מצב בו הנמקה שניתנה במענה לערר הראשון, זוכה לתקיפה בערר השני, נשלחת תשובה חדשה מהנציבות לעתים בהנמקה שונה – כך שנוצר רושם שפסילת המועמד מבוססת על עילה מתפתחת.

ממצא נוסף בהקשר זה נוגע לזמני התגובה לעררים, שעשויים לעיתים להימשך חודשים ואף שנה, לעיתים בשלב שבו המכרז כבר אינו רלוונטי.

ז. היעדר למידה ארגונית והפקת לקחים שיטתית

מן הראיונות עלה כי אין מנגנון סדור של הפקת לקחים מן העררים. חלק מהראיונות העלו כי אין בדיקה שיטתית של אילו תנאי סף נתקפים על ידי עררים שוב ושוב, ואין התאמה של ניסוחי מכרזים בהתאם לפסיקות או להכרעות קודמות. ניכר כי קיים רצון לשפר את ההליך ככל הניתן, ואולם טרם הוכן מסמך כתוב או תהליך מובנה של למידה ארגונית בתחום זה.

לצד האמור, בראיון עם אחת מנציגות הנציבות צוין קיומו של נוהל פנימי ("מצפן"), הכולל פירוש של אופן בדיקת הערר והקריטריונים להכרעה בו. בנוסף, בהתייחסות הנציבות לטיוטת הדו"ח נמסר כי בימים אלו שוקדת הנציבות על גיבוש נוהל עררים חדש ומפורט יותר.

עם זאת, מן הראיונות שנערכו במסגרת המחקר עלה כי קיומו של נוהל סדור ואחיד לא בא לידי ביטוי באופן עקבי בתשובות המרואיינים, לרבות בקרב גורמים בנציבות עצמה, אף שנשאלו במפורש על קיומם של קריטריונים ותהליכי עבודה סדורים לבחינת תנאי סף ולטיפול בעררים. פער זה עשוי להעיד על כך שהנוהל הקיים אינו מוכר דיו, אינו מוטמע באופן אחיד, או שאינו נתפס בקרב כלל הגורמים כנוהל ממצה המסדיר את התחום.

לצד זאת, מן הראיונות עלה שגם בהיעדר היכרות רחבה עם הנוהל, עררים מסוימים הובילו במקרים נקודתיים ללמידה ארגונית ולשינויי מדיניות, למשל בהבהרת דרישות ניסיון ניהולי במכרז מסוים.

סיכום הממצאים והתובנות מהם

הצטברות הממצאים משלושת מקורות המחקר – הנהלים, נתוני חופש המידע והראיונות – מצביעה על מספר נקודות שעלינו לתת את הדעת עליהם:

ראשית, מן הנתונים הכמותיים עולה כי היקף העררים בנציבות גבוה באופן חריג ביחס לרשויות ציבוריות אחרות, באופן כמותי אך גם באופן יחסי אל מול מספר המכרזים.

שנית, ניתוח הנהלים מלמד כי שירות המדינה מאופיין ברמת פורמליזציה גבוהה במיוחד – החל ממבנה היררכי וקשיח של מסלול האיוש, דרך שלבי מיון מרובים ומחייבים, וכלה בדרישות הוכחה מוקדמות ופורמליות. נדמה כי ביתר הרשויות ניתן דגש רחב ומשמעותי יותר להתרשמות המנהל מן המועמדים בהליכי המיון המוקדמים, כמו גם בראיון שניתן לו משקל ומקום רחב יותר מהקיים בשירות המדינה.

שלישית, הראיונות מציגים בהסכמה רחבה כי העילה המרכזית לשיטת כל המרואיינות המכירות את ההליכים בשירות המדינה, הוא בהעדר ניסוח ברור של המכרז ותנאי הסף. בנוסף עולה מהראיונות כי אותם מאפיינים נורמטיביים אשר בתקשי"ר, מתורגמים בפועל לעומס תפעולי כבד, לפניית חוזרות ונשנות של מועמדים, ולתרבות עררים חוזרת.

אחד הממצאים העקביים במחקר נוגע למיקומם של תנאי הסף כלילת הקושי. כפי שהוצג לעיל, כשני שליש מהעררים בנציבות עוסקים באי עמידה בתנאי סף, שנבחנים כבר בשלב ראשוני של ההליך, מוכרעים כהחלטה מנהלית בינארית, ומחייבים הוכחה פורמלית באמצעות אסמכתאות. זאת, כאשר ברשויות ציבוריות אחרות תנאי הסף מתפקדים כמעין "מסננת רכה" יותר. הם נבחנים בהדרגה, לעיתים באמצעות קורות חיים בלבד, ולעיתים תוך שימוש בשיחות טלפוניות, ושיחות עם ממליצים, ורק בשלב מתקדם נדרשת הוכחה פורמלית מלאה באמצעות אסמכתאות.

לעיתוי ההכרעה בעניינו של מועמד רק על סמך תנאי הסף חשיבות מכרעת לדעתנו. הכרעה מוקדמת ובינארית בשאלת העמידה בתנאי הסף אשר לא פעם מוגדרים בצורה המאפשרת יותר מפרשנות אחת, בשלב שבו טרם התקיימה בחינה מהותית של התאמה מקצועית, עלולה להגדיל את משקלו של הפגם הפורמלי על פני התמונה הכוללת של כישוריו, ניסיונו ומידת התאמתו המהותית למשרה המבוקשת.

ההחלטה על אי עמידה בתנאי הסף עשויה לנבוע ממספר טעמים, ביניהם: תוצאה של חסר באסמכתאות המוכיחות את העמידה בתנאי הסף. חסר זה באסמכתאות אינו נובע בהכרח מאי עמידה בפועל בתנאי הסף אלא מטעמים של קושי להשיג אסמכתאות כאמור, למשל כאשר מקום עבודה קודם אינו קיים עוד, או מעסיק שהלך לעולמו, או אף יחסים עכורים בין המועמד לבין מעסיקים קודמים המקשים על השגת המסמכים הנדרשים בדיעבד ועוד; ניסוח עמום של תנאי הסף מוביל לצירוף אסמכתאות שגויות או להעדר הבנה אצל המועמד מה נדרש ממנו במדויק; פערים בין הבנת הניסיון של המועמד בפועל לאופן בו ניסיון זה בא לידי ביטוי באסמכתאות או באופן קריאתן על ידי בודק תנאי הסף. במצבים אלה, המוסיבציה להגשת ערר עולה.

בהקשר זה, ניתן לראות כי ברשויות ציבוריות אחרות שנבחנו במסגרת המחקר, שבהן תנאי הסף נבחנים על בסיס קורות חיים או הצהרה, כמו גם בירור טלפוני לפני פסילה של תנאי סף – פוחת הסיכוי לעררים כנגד החלטות דחייה הנוגעות לאי עמידה בתנאי הסף. ההכרעה בשאלת התאמתו של מועמד מתבססת שם על מכלול רחב יותר של אינדיקציות, והכרעה שלילית מתקבלת לרוב לאחר שנערך בירור מהותי, ולעיתים גם לאחר שניתנה למועמד הזדמנות להשלים מידע או להבהיר נקודות לא ברורות. כך למעשה, גם פוחת הסיכון מפני החמצה של מועמדים טובים המתאימים למשרה המבוקשת, רק משום שלא הוגשו מסמכים מסוימים כנדרש, כאשר הלכה למעשה הם עומדים בכל דרישות התפקיד.



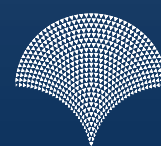
שילוב הדרישות הפורמליות של תנאי הסף והדרישה להוכחתם באמצעות אסמכתאות, עם לוחות הזמנים הקצרים להמצאת האסמכתאות, מגבירה את הבעיה הנדונה משמעותית. מועמדים מתקשים פעמים רבות לעמוד בלוחות הזמנים ולעיתים נתקלים בקשיים אובייקטיביים שאינם תלויים בהם כאמור לעיל. תוצאה מצטברת זו יוצרת תחושת שרירותיות, מעמיסה על מערכת המיון בשירות המדינה, ומביאה להגשת עררים מרובים המשקפים כשל מבני בעיצוב שלב הסינון הראשוני בהליך הגיוס בנציבות.

הראיונות לימדו כי עודף הפורמליות המתוארת היא, במידה מסוימת, תוצר של פרקטיקה מתגוננת. החשש מפגיעה בעקרון השוויון בין המועמדים, החשש מביקורת, מעררים, מהליכים משפטיים וכדומה מובילה להוספת שכבות של בקרה ולדרישה להוכחת מוקדמת ומפורטת.

ואולם, ממצאי המחקר מצביעים על פרדוקס – **דווקא עודף הזהירות אינו מצמצם את הסיכון אלא מגדיל אותו**. ריבוי שלבים פורמליים ודרישות נוקשות מגדיל לדעתנו את מספר נקודות החיכוך עם מועמדים, מייצר יותר החלטות שקל להשיג עליהן, מאריך את משך ההליך, ומעמיס על גורמי הגיוס. כך למעשה, מנגנון העררים אינו עוד מעין שסתום ביטחון, אלא הפך בעצמו לחלק מן העומס המבני של המערכת.

יתרה מכך, אף שככלל, שלב הערר הוא השלב האחרון בהליך הגיוס, העדר הבנייה של תהליך הגשת העררים ובדיקתם, הופך את העררים לחוליה הראשונה דווקא בשרשרת ארוכה ומורכבת נוספת בהליך הגיוס. הזכות לערור אמנם מעוגנת בתקשי"ר במפורש, אך אופן מימושה אינו מובנה דיו. אין שופס אחיד, אין קריטריונים כתובים להכרעה המוכרים לרבות מהעוסקות בתחום, ואין הגבלה על מספר העררים שניתן להגיש באותו מקרה. מצב דברים זה מביא לדעתנו לריבוי עררים חוזרים, חוסר אחדות בתשובות, ולעיתים אף שינויי הנמקה הפוגעים ביציבות ההחלטה ועלולים אף להוות פתח להליך משפטי ממש. כפי שהובא לעיל, ברשויות ציבוריות אחרות לעומת זאת, נמצא כי שימוש בשיח ישיר, גמיש, הסבר מוקדם ובמענה טלפוני מצמצם משמעותית את הצורך בעררים רשמיים.

ממצא משמעותי נוסף אשר עלה במחקר, הוא היעדר מנגנון שיטתי של למידה והפקת לקחים מהטיפול בעררים. חרף ריבוי העררים, נדמה כי אין תהליך הפקת לקחים מובנה המחלחל באופן שיטתי לשטח. יודגש כי מרואיינת אחת טענה שקיים הליך כאמור במידה מסוימת, אך יתר המרואיינות, כולל מהנציבות עצמה, לא הכירו הליך סדור שכזה. בכך נוצרת, לעתים, דינמיקה מעגלית של כשלים ובעיות חוזרות – מבלי שהמערכת "תלמד את עצמה".



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

המלצות בתחום העררים

עקרונות מנחים

בשרם נפרוש את ההמלצות שלנו על מנת לשפל בתחום העררים, נציין את העקרונות שהנחו אותנו בהתווית המלצות.

א. חתירה למועמד המתאים ביותר

החשיבות הראשונה במעלה היא לוודא שהאנשים הטובים ביותר מגיעים למשרה המתאימה להם. הליכי הגיוס והמיון צריכים להיות מעוצבים בדרך שתוביל לכך שזו תהיה התוצאה. עודף בירוקרטיה, נוסף על עלויותיה למערכת, מייצרת חסם לא ענייני שמרתיע אנשים מלגשת למכרזים, ומאריכה את תהליך המכרז באופן משמעותי.

כיום לאור התמשכות ההליכים, והבירוקרטיה הכרוכה בהן, כמו גם משעמים חיצוניים המקשים על גיוס אנשים לשירות המדינה (ירידת ערך השירות הציבורי, פערי שכר, שבירת האמון אל מול משרתי הציבור ועוד), משרה הזו אינה מושגת בהכרח.

ב. תיאום ציפיות

כחלק מעידוד אנשים מתאימים לגשת למכרז, להתמיד בו ולמלא את המשרה אם וכאשר ייבחרו, יש חשיבות בתיאום ציפיות. תיאום ציפיות זה נדרש ביחס להבנת מהות המשרה, שגרת העבודה ותנאיה, כמו גם השכר המצופה וההטבות הנוספות הנלוות (שכר, טלפון, עבודה מהבית, מספר ימי חופשה וכד').

ג. תפקיד עובדות ההון האנושי

כיום חלק ניכר מעבודתן של עובדות ההון האנושי עוסק בבירוקרטיה ובתפעול של התהליך במקום במהותו. דווקא בשל האתגרים העומדים בפני גיוס ההון האנושי לשירות הציבורי, יש חשיבות למעבר לגיוס אקטיבי ויעיל, תוך שמירה על עקרונות של שיוויון, ולא רק בבירוקרטיה של ההליך.

ד. תפקיד מנהל היחידה המקצועית בהליך הגיוס

ההנחה היא שהמנהל הישיר של המשרה בהליכי המיון, הוא בעל הידע בצורה הטובה ביותר מה נדרש מעובד לצורך מילוי המשרה. כמי שאחראי על הניהול התקין ביחידה עליה הוא אמון, כמו גם על האינטרס שלו בהצלחתה, יש לו אינטרס מקצועי שייבחר המועמד המתאים ביותר למשרה. מהטעם האמור יש לתת יותר משקל למנהלים בהליך המיון, ולהפוך את אירוע הגיוס, לאירוע שלהם, לכל הפחות במשרות שאינן הסגל הבכיר, בהם הרגישות הפוליטית נמוכה יותר.

ה. היכולת לבחון עמידה בתנאי סף

נדמה כי המכתבים אותם נדרש המועמד להציג לצורך ביסוס ניסיונו, אינם מעידים בהכרח על היכולות של המועמד בפועל ועל קיומו של ניסיון התואם את תנאי המשרה. ישנה שונות בדרך תיאור ניסיונו של אדם, כמו גם שונות ביחס לאופן פעילותו של השוק הציבורי והפרטי, דבר המקשה על התבססות על מכתבי הניסיון כשלעצמם כדי לאשר או לפסול עמידה של מועמד בתנאי סף. מהטעם האמור, לעתים, הדווקנות בבחינת תנאי הסף אל מול התיאור במכתבי הניסיון – ולדרישה בכלל על מכתבי ניסיון כאמור, מובילים לסינון מועמדים ראויים שלא בצדק.



מתוך הראיונות ודרכי הפעולה של רשויות ציבוריות אחרות, נדמה כי יש לתת משקל גדול יותר לשלב הראיון ולשיח עם ממליצים, שם יכולה להיות התרשמות בלתי אמצעית של הועדה אשר מנהל היחידה או מי מטעמו חבר בה, תוך הסתמכות על שיח עם הממליצים שיכולים לתת מענה לשאלות או לספקות שעלו ביחס למועמד.

המלצות

להלן ההמלצות ביחס להליכי הערר על מכרזי כח אדם בנציבות שירות המדינה. לתפיסתנו, העררים הם נייר לקמוס המציב מראה על כשלים מובהקים ביחס להתייחסות לתנאי הסף (בהנחת הנחת המשמעותי של נושא זה מכלל העררים). על כן, בטרם נתייחס להליכי הערר עצמם, נתייחס להמלצות הנוגעות לתנאי הסף, כפי שמוגדרים ונבחנים על ידי נציבות שירות המדינה.

יוער כי חלק מן ההמלצות המוצעות בדו"ח דורשות שינויי עומק מערכתיים, ובכלל זה התאמות טכנולוגיות, שינויי נהלים ולעיתים גם תיקוני חקיקה. לפיכך, ככל שהמלצות המרכז להעצמת האזרח יתקבלו, יש לראות בחלק מן ההמלצות המלצות מדורגות, שחלקן ניתנות ליישום מיידי וחלקן מחייבות היערכות מערכתית רחבה יותר.

א. המלצות לעניין תנאי הסף

סוגיית תנאי הסף, אופן ניסוחם והטיפול בהם, הוא אבן נגף משמעותי, המוביל, בין היתר לריבוי עררים ולקשיים נוספים. נדרש שינוי יסודי בתחום "תנאי הסף" כמשמעותם בהליכי מכרז בנציבות שירות המדינה. ולפיכך, אנו ממליצות על הדברים הבאים:

1. כיום המכרזים מנוסחים באופן ארוך וארכאי, ובכלל זה תנאי הסף. נדמה שנוסח המכרזים הקיים שואב מחששות ומניסיון שלילי בבית המשפט, באופן שהוביל לניסוח מכרזים בצורה מדויקת (אולי) ברמה המשפטית, אולם לא בשפה המובנת למרבית הציבור, ויותר מכך לא באופן המייצר בהירות ביחס לתיאור התפקיד בפועל, והיכולות הנדרשות לצורך מילוי התפקיד בהצלחה. לפיכך מוצע לשנות את דרך ניסוח המכרזים, ובכלל זה את תנאי הסף, לשפה שתהיה מובנת לכלל הציבור, ולצמצם את הנוסח כך שיהיה מדויק ובהיר ומותאם לנוסחים המקובלים ומובנים בעולם העבודה;
2. ניסוח דרישות תנאי הסף, אינו כולל הגדרות מדויקות. מהראיונות עלה כי ביחס לשלושה מושגים מרכזיים ישנן בעיות רבות באופן פרשנותם: ניסיון בניהול ובכלל זה הכרעה ביחס לכפיפות עובדים (מתי עובד נחשב ככפוף, והאם נדרש שהעובד יהיה מסוג מסוים), וניסיון בניהול תקציב. לעתים אף נתגלתה מחלוקת ביחס לגורם המוסמך לפרש מונחים אלו (המשרד הרלוונטי או הנציבות). לפיכך מוצע כי ייכתב לקסיקון מונחים להגדרות תנאי הסף במכרזים, אשר יפורסם לציבור. לצד כל מונח שיעשה בו שימוש במכרז, תכתב משמעותו. יש גם לשאוף כי לקסיקון זה יצמצם את מספר תנאי הסף שנעשה בהם שימוש, וכי כל שילוב של תנאי סף במכרז, יוכלו להשתלב רק אם הם הוכנסו ללקסיקון.
3. ככלל אנו סבורים שיש לצמצם את היקף המסמכים שנדרש לצרף למועמדות, כפי שייפורט בהמשך. עם זאת, במקום שבו נדרש צירוף מסמך כאמור, מוצע לדייק את סוג המסמך הנדרש ותכולתו, בדומה לאופן החדש של ניסוח המכרזים בביטוח לאומי;
4. במרבית הרשויות הציבוריות שבחנו, והדבר נכון ביתר שאת בשוק הפרטי, ניסיונו של אדם כעומד בדרישות הסף של התפקיד נבחן על סמך קורות החיים, למעט אם נדרש אישור לרישיון ע"פ דין או תעודה המעידה על רכישת השכלה – אותם עדיף לדרוש מהגורם מעניק הרישיון או תעודת ההשכלה בציבור מקוון – ככל שניתן.



לפיכך מוצע כי תנאי הסף שאינם השכלה או רישוי מכח דין, ייבדקו ככלל אל מול קורות החיים בלבד, למעט במקרים מיוחדים או מורכבים, וזאת ממספר טעמים –

א. לעתים המועמדים מתקשים להשיג אישורי העסקה כנדרש, מטעמים ענייניים כגון חלופת הזמן ממועד סיום העסקתו באותו מקום, שינויי בעלות או סגירת חברות / סטארטאפים וכד', רצון של המועמד לשמור על דיסקרטיות או מערכת יחסי עבודה שנגמרה שלא בטוב בין הצדדים.

ב. מתוך הראיונות עולה כי גם אם ניתן האישור הפורמלי שלכאורה עומד בתנאי הסף של המכרז, לא פעם מתברר כי הוא אינו מעיד בהכרח על הניסיון בפועל שנדרש לאותו תפקיד. כלומר, העובדה שפלונת ניהלה X אנשים אינו מעיד בהכרח שאתגרי הניהול עמם נדרשה להתמודד, זהים לאתגרים במשרה הספציפית או שהיא עמדה באתגרים אלו בהצלחה באופן שמעיד שניסיונה ויכולותיה מתאימים לתפקיד אליו היא מועמדת.

ג. בשל פערים בפרשנויות ובהבנה של הניסיון והיכולות הנדרשות לבצע תפקיד מסוים בשירות המדינה, שאינו נובע מזדון אלא מתפיסות שונות של תכולת תפקיד, ייתכן ניסוח מכתב אישור על עמידה בתנאי סף, שבפועל אינו ממלא אותם. הדבר אמור במיוחד לניסיון עבודה בשוק הפרטי אל מול השוק הציבורי.

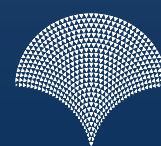
ד. לאור התקדמות יכולות הבינה המלאכותית, ניתן, בקלות יחסית, להפיק אישורים הנחזים להראות אותנטיים, על אף שאינם כאלו. מהטעם האמור דרישות קפדניות יתר על המידה, במקום שאינו נדרש, עלולים לתמרץ הפקת אישורים כאמור. לעניין זה נעיר כי מהטעם האמור מוצע שבמקום בו ניתן לאמת רישוי מקצועי, רצוי לעשות זאת – גם אם בשלבים מתקדמים של תהליך המיון – אל מול הרגולטור הרלוונטי, ולא להסתמך על מסמך דיגיטלי.

יצויין כי לאור שינוי התפיסה המהותי המוצע להלן והחשש כי בפועל מועמדים שאין להם את תנאי הסף יגיעו לקו הגמר וכך המשרה לא תאוּיש, **מוצע לשקול פיילוט מנוטר במספר משרדים על מנת לבחון את האפקטיביות של השינוי**. אופציה נוספת היא יצירת פיילוט ביחס למשרות ספציפיות, וזאת על מנת לאפשר השוואה של השינוי בתהליכי המיון באותו משרד – כדי להפחית השיות הנובעות מהמשאבים והיכולות במשרדים שונים.

לצד זאת, יש להביא בחשבון את חשש הנציבות מפני שימוש לרעה והגשת מידע שקרי. אנו סבורים כי לצד "ריכוך" תנאי ההוכחה לעמידה בתנאי סף, והעברת המשקל לבחינה מהותית על ידי המנהל המקצועי, יוענקו לנציבות סמכויות מינהליות מתאימות שיאפשרו לה, במקרים המתאימים, לשלול ממועמד לגשת בשנה הקרובה למשרה בשירות המדינה, או להטיל עיצום כספי, וזאת חלק הסמכות המיושנת המעוגנת כיום בסעיף 45 לחוק שירות המדינה, תשי"ט-1959, עליו יורחב בהמשך.

הערה: לשינוי כאמור עשויה להיות השלכה ביחס להגדלת העלויות של הליכי המיון, בעקבות הגדלה לכאורה של מספר המועמדים העומדים בתנאי הסף. לפי נתוני נציבות שירות המדינה כפי שהתפרסם בדשבורד של אגף הגיוס והמיון, רק 34% מהמכרזים כוללים מבחן מיון (אם כי, 63% מהמכרזים הפומביים, ו-53% מהמכרזים הבינמשרדיים – כוללים מבחני מיון). אל מבחני המיון מתייצבים 65% מהמוזמנים אליהם. הנתון המשמעותי החסר הוא מספר המועמדים הנדרשים לעבור מבחני מיון. מכיוון שהנתונים אינם בידנו, אין לנו יכולת להעריך את ההשפעה המשמעותית בנושא זה. עם זאת, בהנחה שממילא יתחיל פיילוט בנושא, מוצע לבחור מכרזים שניסיון העבר מלמד כי הם דלים במועמדים.

5. ככל שהשינוי האמור מרחיק לכת מבחינת נציבות שירות המדינה, ועל אף שזו ההמלצה הנכונה לדעתנו, ניתן לחשוב על הצעה חלופית: הצהרה של המועמד ללא



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.



חתימת עו"ד, בהשאלה (בשינויים מסוימים), ממה שקיים במוסד לביטוח לאומי. הכוונה היא כי לכל משרה ייגזר טופס תצהיר מובנה התואם את תנאי הסף בתיאור התפקיד. הטופס כאמור יהיה חלק מהטפסים להגשה ודורש אימות אקטיבי על עמידתו של המועמד בתנאי הסף, תוך הפנייה למשרה ולשנים הרלוונטיות. ציון כי בטופס כאמור ניתן גם לחדד את התנאים המקיימים את תנאי הסף – בלעדיות המועמד אינו עומד בהם. על מנת להרתיע מהצהרת שקר, ניתן לקבוע כי ככל שיתגלה כי המועמד הצהיר על נתון שאינו אמת, תישלל ממנו האפשרות לגשת בשנה הקרובה למשרה בשירות המדינה או יוטל עליו עיצום כספי כמוזכר לעיל. בעניין זה מובן שיש להקפיד שזכות כאמור תישלל רק במקום בו מדובר בהצהרה שקרית של ממש, ולא בטעות בפרשנות תנאי הסף. הנימוק לשינוי כאמור מבוסס על דרישות סף מאדם המבקש להשתלב בשירות הציבורי, או להתקדם בו, והיא אמינות ויושרה. גם אם התנהלות המועמד אינה בהכרח מגיעה לכדי דין משמעותי, ראוי שהנציבות תחדד ותבהיר מה הן הציפיות ממי שמבקש להתמייין במסגרות שירות המדינה.

6. לעתים ההכרעה האם למועמד פלוני יש את תנאי הסף הנדרשים, אינה מובהקת דיה. בוחני העררים אינם בעלי מומחיות או הכרות, בהכרח, עם כל התפקידים אותם הם בוחנים, ואת דרישות התפקיד בפועל. נציין כי בראיונות עלו פרקטיקות שונות – יש מי שהעיד על כך שבמקרי ספק מערבים את מנהל היחידה המקצועית, ויש מי שהעיד שהבחינה מתבצעת על ידי הרכזים הרלוונטיים. לפיכך מוצע כי במקום של ספק אם המועמד עומד בתנאי הסף, תעוגן החובה לקיים התייעצות עם מנהל היחידה המקצועית. נעיר כי אנו סבורות שיש לבחון מראש אם לא יעיל יותר שאנשי היחידה המקצועית המכירים את מהות התפקיד יהיו מעורבים יותר בתהליך המיון הראשוני כפי שקיים ברשויות אחרות. במקרה זה, וככל שיש חשש להטייה, ניתן לתת למנהל לבחון את קורות החיים או ההצהרה, ללא פרטים מזהים של המועמד.

7. לאחר בחינת קורות החיים או ההצהרה של המועמד אל מול תנאי הסף הנדרשים, וככל שנדמה שהמועמד אינו עומד בתנאי הסף, מומלץ כי המשרד הרלוונטי יקיים שיחה טלפונית עם המועמד טרם משלוח מכתב פורמלי על דחיית מועמדותו. מהראיונות ברשויות ציבוריות אחרות, כמו גם מהראיון עם סמנכ"לית הון אנושי באחד ממשרדי הממשלה, עולה כי שיחות כאמור יש בהם כדי לחדד את ההבנה של ניסיון ויכולות המועמד אל מול תנאי הסף, כמו גם להסביר לו את הפערים שנתגלו לכאורה מול הניסיון שהציג לתנאי הסף. שיחות אלו יש בהן כדי להפחית מכמות העררים מכיוון שהערכה שגויה של המיון הראשוני תתוקן ותלוּבן בשיחת טלפון, והגשה של מועמדות שאינה עומדת בתנאי הסף, יש בה כדי להבהיר למועמד מה הפערים בשלהם הוא יקבל מכתב דחייה על מועמדותו. גם כאן, ניתן להחליט על פיילוט ראשוני ולכלול אותו רק על מכרזים שיש בהם פחות מ-10 מועמדים שנפסלו בשל אי עמידה בתנאי סף.

8. מוצע כי המענה הסופי על דחיית מועמדות בשל אי עמידה בתנאי סף (ובכלל), תהיה על בסיס תבנית מענה ייעודית. מוצע כי תבנית כאמור תהיה בטופס דיגיטלי שיכין את הנוסח היכן שצריך ויבנה את דרך כתיבת הנימוקים – במקום שנדרש מלל חופשי יותר. יש לנסח את תבנית המענה בצורה ברורה, ובאופן התואם את ההגדרות שנקבעו בלקסיקון. על בסיס תבנית זה, תנומק הדחייה בהתייחס לנתונים שהוצגו על ידי המועמד בקורות החיים או בהצהרה שמילא (על פי החלופה שתבחר). בנוסף, יש להטמיע במכתב את קיומה של שיחה מקדימה עם המועמד, ומועד קיומה. יש לציין כי על פי מקור אחד בנציבות ישנה תבנית כאמור, אולם נדמה כי גורמי השטח, כמו מי שמעייין במענה לעררים, לא חווה את נוסח המענה כנוסח מובנה.

9. מוצע עוד כי ברגע שתהיה מערכת ייעודית לניהול תהליכי המיון והגיוס מנקודת מבט של ההון האנושי, שהיא דרישה אקוטית וחיונית לשיפור מצב הדברים בניהול מערך ההון האנושי בכלל ובתחום הגיוס והמיון בפרט (כאמור בהרחבה בהמשך), הכרה במועמד מסוים כעומד בתנאי סף שנדרשו, תתועד במערכת למקרה בו ייגש שנית למשרה בתנאי סף דומים – באופן שיקל על הבדיקה ויוביל לקבלת הכרעות



זהות, במקרים זהים. ביחס לתיעוד החלטה של אי עמידה בתנאי הסף, יש לוודא כי הסתמכות עליה תהיה רק בתנאי שלא היה שינוי בנסיבות, שיכולים לשנות מההכרעה בדבר עמידה בתנאי סף, כגון חלוף הזמן וצבירת ניסיון נוסף על זה שהיה קיים בעת מועד ההכרעה.

ב. דרך בדיקת העררים

1. על מנת לייעל את תהליך הטיפול והבדיקה בעררים, מוצע להבנות את הגשת הערר בשופט דיגיטלי מובנה, אשר ידרוש מהעורר לנמק באופן ברור את הטענות לערר.²⁵ מוצע כי נוסף על הפרטים האישיים הנדרשים, העורר יידרש לציין במפורש מהי העילה בשלה הוא סבור כי החלטת נציבות שירות המדינה שגויה. כמו כן, עליו יהיה לפרט את הטעם לטענות שנפלה בידי מי שהחליט על פסילתו. מוצע כי ייכתב בשופט בצורה בהירה כי ערר לאקוני שלא יפרט את הטעמים לטענות או לא יציג ראיות תומכות מספקות להוכחת טענות אלו, לא יסופל – בהנתן שהוא אינו מרים את הנטל הנדרש כדי להוכיח שעלתה טעות בידי בודק מסמכי המכרז. השופט יתמוך בדרישות הפרוצדורליות שבהגשת הערר, ובמיוחד בהגבלת הגשת השופט בתוך חמישה ימים, ובמניעת אפשרות להגיש ערר שני ושלישי בגין אותה החלטה. טפסים אלו ייקלו גם על בחינת המאסה דאטה לצורך לימוד ושיפור תהליך הטיפול במכרזים.

יש לזכור כי זכות הערר שהוקנתה לכל משתתף במכרז, גם כאשר ההחלטה התקבלה כדין ונומקה היטב, היא חריגה לנוהג ברשויות ציבוריות אחרות. אין בהמלצות אלו כדי לפגוע בזכות ערר זו או לצמצמה. עם זאת, יש לפרשה ולהפעילה מתוך הבנה של הקשר המוסדי, ושל השפעת ריבוי העררים על ניהול המכרזים בשירות המדינה.

לפיכך, מוצע לקבוע מדיניות שלפיה לעררים המנוסחים באופן לאקוני, ללא נימוק ענייני וללא אסמכתאות, תימסר תשובה תמציתית בלבד. מדיניות כזו מאזנת בין שמירת זכות הערר לבין יעילות ההליך, והיא עשויה לעמוד במבחן שיפוטי, ובלבד שתיושם באופן עקבי ושוויוני.

2. כיום הגשת העררים מוגבלת ב-5 ימי עבודה "מתאריך הפקת המכתב המעדכן בהחלטת המשרד לפסול את מועמדותך". ככל שמגבילים את המערער במשך הזמן להגשת ערר, יש הצדקה להגביל גם את זמן המענה של הנציבות. לפיכך מוצע להגביל את זמן המענה של משרדי הממשלה ו/או הנציבות ל-10 ימי עבודה. ככל שיש חשש כי הנציבות לא תעמוד בזמנים כנדרש, מוצע לקצוב את הזמנים לאחר השמעת ההמלצות הנוספות שאנו סבורים שיפחיתו את מספר העררים, ובכך יאפשרו עמידה בלוחות זמנים קצובים.

3. יש מקום להבחין בדרך הטיפול ובכמות המשאבים המושקעת בערר, בין עררים שאין בהם ממש (לדוגמה, מנוסחים באופן סתמי, לא מעלים טעמים וכד') לבין עררים המעלים קושי אמיתי – גם אם הערר יידחה. ביחס לסוג הערר הראשון, מוצע להכין תשובה גנרית ולאקונית המשיבה לעורר כי לא נמצא ממש בערר, מבלי לפרט. ההצדקה המשפטית לטיפול כאמור היא בחובה של מגיש הערר להרים את הנטל שהיתה טעות בבחינת תנאי הסף כדי להצדיק השקעת משאבים בטיפול בערר. ביחס לסוג השני של העררים, אלו שיש בהם טענה מהותית, מוצע כי לגביהם ישקיע המשרד או הנציבות בחינה מקיפה יותר בטענות, ונוסח המענה ייכתב בצורה בהירה ומדויקת.

לעניין הגיבוי המשפטי לשינוי ההתנהלות האמור, ראו הערתנו ביחס להמלצה מס' 1.

4. ממרבית הראיונות, למעט ראיון אחד של עובדת הנציבות, עלה כי כיום אין קריטריונים ברורים להכרעה בעררים. לדברי אחת העובדות בנציבות, נוהל מצפן מפרט את

25 נעיר כי התקשי"ר מזכיר כי ערר נדרש להיות מוגש בשופט 2037, אולם שופט כאמור אינו מצוי באתרי האינטרנט הרלוונטיים (ובכלל), וגם לא הוזכר בראיונות עם עובדות הנציבות שהדגישו כי העררים מוגשים בשפה חופשית למקד.

הקריטריונים לבחינת עררים. עם זאת, בהנתן שמרבית הגורמים, גם מתוך שירות המדינה, לא הכירו קריטריונים כאמור, מוצע כי קריטריונים בנושא זה ייכתבו / יינתן לקריטריונים הקיימים פומבי כך שכל הגורמים הרלוונטיים יכירו אותם, מהטעם שקריטריונים כאמור יכולים לסייע ביצירת אחדות, ומאפשרים חידוד, על בסיס ניסיון העבר, מה הן סוג הטענות השכיחות בעררים, ומהי דרך ההכרעה לגביהן. מוצע כי קריטריונים כאמור ייבחנו באופן שוטף על מנת להבטיח שהם משקפים תמונת מצב קיימת. יוער כי נציבות שירות המדינה ציינה כי בימים אלו נעשית עבודה מקיפה בנושא, הן בעדכון הנוהל והן בהנגשתו בצורה טובה יותר.

5. מהראיונות עלה כי ישנה פרקטיקה של בחינת עררים גם פעם שנייה ושלישית, כך שבכל ערר עולה רמת הבחינה, עד לבחינה בידי נציב שירות המדינה. מוצע להקפיד על הגבלת האפשרות להגשת ערר פעם אחת בלבד, ולציין זאת בצורה ברורה במענה כי מדובר בתשובה סופית של המשרד או הנציבות. ונוכח, זכות הערר ייחודית ומעוגנת בתקש"ר. לא נמצאה עדות לעיגון הזכות לערר שני ושלישי, וממילא פרקטיקה זו נוגדת את ההיגיון המינהלי ואת השיוויון – בהינתן שמי שאינו מכיר אפשרות זו, לא פונה בשנית. מכל מקום, ממילא הפה שהתיר (מנהלת אגף בכיר מיון וגיוס), היא זו שיכולה לאסור על ערר שני ושלישי – ועל כן מדובר בהחלטה ניהולית ברשות ובסמכות.

נעיר עוד כי לשעמנו ישנו היגיון רב בהעברת בחינת העררים לידי המשרדים עצמם – כפי שנעשה בפיילוט בנושא זה במספר משרדים ויחידות סמך, ואנו ממליצים על הרחבת פיילוט זה לכלל המשרדים. העברת בחינת העררים על ידי המשרד או היחידה עצמה (על ידי גורם אחר שקיבל את ההחלטה עליה עוררים), תאפשר הצגת תמונה מלאה למנהל ההון האנושי באותה רשות ביחס לאופן ניהול המכרזים ברשות בה הוא עובד, תוך יכולת לתקן ולשפר מבפנים את הנדרש – במקום של ריבוי עררים מוצדקים. במקרה זה, על הנציבות להשאיר גורם מנחה ומבקר אחר פעולות הרשויות, כדי להבטיח אחדות ולמידה הדדית בין הרשויות השונות.

6. בדומה למכתב אי עמידה בתנאי סף, מוצע כי ההחלטה על קבלת או דחיית הערר, תהיה על בסיס תבנית מענה ייעודית (סופס דיגיטלי). יש לציין כי גם בעניין זה, בראיון יחיד נשען כי קיימת תבנית כאמור, אך מכיוון שהתבנית לא היתה מוכרת לעוסקים בתחום בתוך שירות המדינה, ואין התרשמות של גורמים מחוץ לשירות העוסקים בנושא כי קיימת תבנית כאמור – נתייחס לטענה על העדר תבנית מענה בערר. יש לנסח את תבנית המענה בצורה ברורה, ובאופן התואם את הקריטריונים שייקבעו לבחינה.

7. ישנה חשיבות למעקב אחר המצב הקיים בתחום העררים, לצורך שכלול ושיפור הטיפול בתחום – כמו גם לקבלת הכרעות אלו מההמלצות שיושמו היו יעילות יותר. לפיכך מוצע כי יתבצע מעקב ומיפוי שיטתי בנציבות שירות המדינה אחר הנתונים של תחום העררים (כמות, סיבות, סוג המכרז, חלוקה למשרדים, זמן למתן מענה, קיום שיחה מקדימה ועוד). מוצע כי פעמיים בשנה ייבחן הצורך לערוך תיקון בתהליכי העבודה בתחום זה או באופן כתיבת המכרזים. התובנות בנושא זה ירוכזו במקום אחד ועדכון דו שנתי על השינויים שבוצעו, יועברו לכלל הגורמים הרלוונטיים.

ג. הערה כללית לעניין שילוב מערכות בינה מלאכותית

נדגיש כי גם אם לא נאמר בהמלצות במפורש, מוצע לבחון שילוב מערכות או כלי בינה מלאכותית ליישום ההמלצות. לדוגמה, בסיוע לבחון את כלל המכרזים, העררים והמענים להם על מנת לבחון בעיות חוזרות, כשלים מובנים, וכד'. לצד זאת, יש לוודא כי שימוש בכלים כאמור ייעשו באופן שאינו מייצר או מקבע השיות הקיימות במערכת, ועל כן יש לבחון שילוב כלים אלו בזהירות ובשום שכל.



ד. המלצות נוספות

אגב העיסוק במחקר זה, ומתוך הנתונים והראיונות שבוצעו, עלו על פני השטח סוגיות נוספות הקשורות לייעול תהליכי המיון והגיוס – גם אם אינם קשורים באופן הדוק לאופן הטיפול בעררים או בקביעת תנאי סף ובחינת העמידה בהם. בבחינת הסוגיות עלו גם המלצות לתיקון, ואנו מבקשים להניח אותם כאן, לצורך בחינת הצורך בהם.

1. **חשיבות הקמת מערכת ייעודית לניהול ההון האנושי בממשלה** – גם בבחינת נושא העררים (כפי שעלה בדו"ח במסגרת המיזם "[הנגשת ההון האנושי](#)"), עלתה החשיבות המשמעותית בהקמת מערכת נתונים תומכת הון אנושי שתחליף את המרכבה, כצורך קריטי. במערכת חדשה כאמור ניתן יהיה להבנות תהליכים באופן אוטומטי או אוטומטי למחצה, כך שייקל על תהליך המיון והגיוס, גם בתחום הטיפול בעררים. לדוגמה, במערכת כאמור ניתן גם לייצר מערכת תומכת למציאת מועדים פנויים לוועדה (כפי שקיים בביטוח לאומי), מיון ראשוני של קורות החיים ובחינתם אל מול תנאי המכרז, וכן לשלב תהליכים אוטומטיים של ניתוח נתונים וגיבוש תובנות מתוך בסיס הנתונים הרחב והמדויק שייווצר.

2. אנו רואות חשיבות שלמשרה ייגשו מועמדים מתאימים, אשר המשרה המוצעת מתאימה גם לציפיות שלהם. מיותר לציין כי בבחינת תנאי העבודה, השכר המיועד לעובד, הוא רכיב משמעותי. כיום, מרבית המשרות מתפרסמות ללא הצגה של טווח השכר המצופה, באופן שמקשה על תיאום ציפיות. מהראיונות עלה כי כיום הנציבות מעודדת פרסום כאמור, אולם לא פעם מנהלי ההון האנושי במשרדים חוששים מכך. הסעם לכך, הוא רכיבי השכר המורכבים בשירות המדינה והחשש של המשרדים להתחייב על שכר ספציפי המותנה בנסיבות שונות. לפיכך מוצע לפועל באופן כפול –

2.1 בשל הקושי, לעתים, לייצר סימולציה ובשל החשש ליצירת התחייבויות, מוצע להעמיד מחשבון לשימוש המועמד אשר יוטמע בנוסח המכרז המתפרסם, עם הדיסקליימר הנדרש, שיאפשר למועמד לבחון את טווח השכר של המשרה. מוצע לצד המחשבון להציג את ההטבות הנוספות של עובד מדינה (ימי חופש, אחזקת רכב, כונניות במשרות הרלוונטיות וכד').²⁶ באופן זה יוכל המועמד לבחון אם המשרה רלוונטית לציפיות השכר שלו ולהחליט אם יש מקום להגיש מועמדות למשרה.

2.2 ביחס למועמדים שהגיעו לשלב הסופי לפני ועדת בוחנים, ולאור הרצון להבטיח כי יושקעו משאבים רק במי שאכן מעוניין במשרה, מוצע לייצר סימולציית שכר לאותם מועמדים, על מנת שכאשר יגיעו לוועדה, היקף השכר הצפוי (גם אם ברמת טווח השכר), יהיה ברור להם.

3. **חיזוק מקומו של המנהל המקצועי בתהליך** – מומלץ לחזק באופן משמעותי את מעורבותו של המנהל המקצועי לאורך כל שלבי הליך המיון. המנהל נדרש כבר משלב המיון הראשוני בכדי שייסייע בסינון נכון של מועמדים שכדאי להשקיע בהם מאמץ וליצור איתם קשר בכדי לשמרם בתהליך. מעמדו הייחודי של המנהל המקצועי – כמי שמכיר לעומק את אופי התפקיד, את סביבת העבודה, את היכולות המקצועיות והבין-אישיות הנדרשות ואת האתגרים האמיתיים העומדים בפניו בעל התפקיד – מחייב הענקת משקל רב יותר לשיקול דעתו במסגרת הליך הבחירה. מעבר לידע הספציפי שיש לו לגבי המשרה, המנהל המקצועי נושא גם באחריות הישירה להצלחת העובד שייקלט ולביצועי היחידה, ויש לו מוטיבציה מובנית לאתר את המועמד המתאים ביותר, הן מקצועית והן ארגונית. לפיכך מוצע לשלב הליך ראיון של המנהל המקצועי שרם ועדת בוחנים כשלב ממין, ולעתים כחלופה למכוני מיון. הליך זה מקובל בשוק העבודה, ואף במספר רשויות ציבוריות שאינן שירות המדינה. ניתן לקבוע כי ראיון כאמור ייעשה עם גורם נוסף מהיחידה, או עם נציג

26 ראו, לדוגמה, מחשבון לדוגמא שנבנה על ידי מר יהודה סעדיה ממנהלת הגמלאות במשרד האוצר – <https://israel-salary-simulator.vercel.app/>

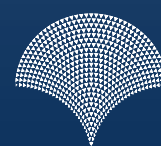
מההון האנושי, וכן לקבוע דרכים ליצירת סטנדרט שיוני בראיונות (לדוגמה, באחת מן הרשויות הציבוריות, מנהל מקצועי חייב לקבוע מראש את התכונות והיכולות שהוא מחפש במועמד – והמשקל של כל אחד מהם בראיון הממייני).

4. יש חשיבות לתת משקל משמעותי יותר לראיון וליכולת של המנהל והוועדה להתרשם מהמועמד. בהתאם לכך, מומלץ לחזק את מעמד ראיון ועדת הבוחנים ולהפוך אותו לכלי מהותי ומעמיק יותר מאשר במצב הקיים כיום. הראיון צריך להוות זירה מרכזית לבחינת התאמתו המעשית של המועמד לתפקיד – יכולת פתרון בעיות, שיקול דעת, בגרות מקצועית, עבודה בצוות ויישום ערכי השירות הציבורי – ולא רק שלב טכני לסימון V. לשם כך, יש לעגן פרק זמן מינימלי לראיון שלא יפחת מחצי שעה לכל מועמד, ולאפשר למנהל המקצועי ולשאר חברי הוועדה להיערך לראיון מבעוד מועד: לעיין בחומר הרלוונטי, לבנות מערך שאלות מובנה המותאם לאופי התפקיד, ולהקדיש מקום גם לדיון פנימי מסודר לאחר יציאת המועמד. שילוב של מעורבות מוקדמת של המנהל המקצועי עם ראיון מעמיק ומתוכנן היטב צפוי לשפר את איכות ההתאמה בין המועמדים הנבחרים לבין צורכי המשרה והארגון, ולחזק את אמון המשתתפים בהליך המכרז. יש לתת את הדעת שעם מעבר הבחינות לבחינות ממוחשבות, זו הפעם היחידה (במרבית המכרזים) בה המועמד נמצא במפגש ישיר עם הגורמים הממיינים.

5. יש לתת את הדעת לחשיבות הממליצים כמי שיכולים לתת רקע מקדים ומקיף יותר על המועמד. כפי שאמרה לנו אחת מנשות כח האדם ברשות ציבורית אחרת: "ממליצים הם כלי לאמת ניסיון במקום של ספק". מראיית נוספת התייחסה לשלב השיח עם הממליצים כ"קריטי" להצלחת התהליך ובחירת המועמד המתאים. על מנת להבטיח שהממליצים יהיו נגישים, ובהנחת שהוועדה מתכנסת לזמן קצוב ולא פעם הממליצים אינם זמינים באותו מועד, מוצע לאפשר למנהל המקצועי לקיים שיחות מקדימות עם הממליצים, אם נדרש – בנוכחות נציג ההון האנושי. עיקר הדברים שעלו מהממליצים, יוצגו לוועדה כחלק מהשיקולים בבחירת המועמד.

6. ניכר כי ישנה תופעה רחבה של מועמדים שמאשרים הגעה לימי מיון או ועדות, אפילו יום לפני, ואינם מודיעים על היעדרותם מההליך לגורם המוסמך. נדמה כי התנהלות זו, למעט מקרים חריגים ובלתי צפויים, מעידה על מידת המחויבות של המועמד לתהליך, ועל חוסר ההערכה שלו לזמן ולמשאבי מדינה המושקעים בהקצאת ימי מיון או ראיונות עבורו. לפיכך מוצע שיובהר בצורה ברורה ובכתב לכל מועמד שבמקום בו המועמד אישר הגעה X ימים בשרם הליך המיון או הוועדה והוא לא הודיע על ביטול הגעתו – יימנע ממנו להגיש מועמדות למשרה בשירות המדינה בשנה הקרובה. נציין כי גב' שירה שאטו, סמנכ"לית ההון האנושי במשרד העבודה, סבורה כי הדרך למנוע מועמדי סרק היא צמצום מספר ההגשות. לחלופין, מוצע על ידה להגדיר שהחל ממספר מועמדות המועמד יידרש לשלם אגרה, וזאת במטרה לדיוק המועמד בהגשת מועמדות, ולשנות מהמצב הקיים בו נדמה שמועמד שולח מועמדות לכל מכרז אפשרי, בלי לבחון את מידת התאמתו לה או את רצונו באמת לאייש אותה. המרכז להעצמת האזרח אינו בהכרח תומך בהמלצה זו, אך זו שאלה שראוי להתמודד עמה. עם זאת אנו ממליצים שככל שמהלך כאמור יישקל בחיוב, קודם לכן ייבחן כמה מועמדים מגישים את מועמדותם למעל ל-5 משרות בשנה, והאם ישנו קשר מובהק בין מספר המועמדות אליהם ניגש אדם לאי התייצבות במבחני מיון או בוועדות בוחנים.

זיוף מסמכים או הצגת מצג שווא במסגרת הליכי מכרז, אינה תואמת את ההתנהלות והערכים הנדרשים מעובד בשירות הציבורי. כיום במקרים בהם המעשה בוצע על ידי עובד מדינה מכהן, התלונה מועברת לאגף המשמעת, אך עד לסיום הבחינה של ההליך המשמעת, המועמד יכול להתקדם בשירות המדינה. מצב דברים זה, אינו מקנה כלים יעילים לנציבות לנקוט כנגד פעילות כאמור, במיוחד אם המועמד אינו עובד מדינה. סעיף 45 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, אשר מגדיר את



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

הסנקציה על התנהלות כאמור, קובע כי "המשיג או המנסה להשיג משרה בשירות המדינה, לעצמו או לאחר, במסירת ידיעה כוזבת או בהעלמת עובדה הנוגעות לענין, או בשימוש באיומים או בכוח או באמצעים פסולים אחרים, דינו – מאסר שנה אחת או קנס – 2,500 לירות." הסנקציות הקבועות בסעיף זה מיושנות, ואינן תואמות את הכלים המינהליים המשולבים בחקיקה עכשווית. לפיכך מוצע לתקן את החוק באופן שייקנה לנציבות שירות המדינה סמכות מינהלית להתמודד עם הפרות כאמור, לרבות: להטיל עיצומים כספיים, למנוע מאדם לגשת למכרזים בשירות המדינה, להיות מפוטר משירות המדינה.

7. יש לבחון את הרחבת מכרזי המאגר בהם נעשה שימוש, באופן שיחולו על עוד מקצועות. באופן זה, בהליך מכרזי מרוכז (גם אם עתיר משאבים יותר), נבחר פול מועמדים למבחר משרות אפשריות באופן שמקצר את הליכי איוש המשרות. יצוין כי לדעתה של גב' שאטו, מוצע כי מכרזים בתפקידי ליבה משרדיים (בניגוד לתפקידי רוחב כלל ממשלתיים) יתבצעו ברמה המשרדית ולא ברמה הממשלתית.

8. כהערה אחרונה נציין כי גמישות בהליכי המיון והגיוס, תוך קביעת קדנציות החל ממשרה תחילת, כמוצע בדו"ח במסגרת המיזם בנושא "[קדנציות ורוטציות בשירות המדינה](#)", תבטיח כי גם אם במקרה נעשתה שגגה ולמערכת נכנס עובד שאינו מתאים לתפקידו, ממילא הוא לא יישאר במערכת כ"מסמר בלי ראש" כפי שהיה בעבר. יצוין כי גם 4-6 שנים לעתים הם זמן ארוך מדי לשמר עובד שאינו מתאים להשאר במערכת, עם זאת, בהנחה שממילא המשרות, גם הראשוניות, תהיינה קצובות, בחירה לא נכונה של עובד, לא תשמר אותו במערכת לאורך זמן.



סיכום

המחקר בוחן באופן אמפירי את תופעת העררים בהליכי גיוס ומיון לשירות המדינה, בהשוואה לרשויות ציבוריות אחרות, ומציע סט המלצות קונקרטי לצמצום העררים ולייעול הליכי הגיוס.

הליכי הגיוס לשירות המדינה נשענים בעיקר על מנגנון המכרז הציבורי בפקוח נציבות שירות המדינה, ונועדו להבטיח שוויון הזדמנויות, טוהר מידות ושקיפות. לצד זאת, בשנים האחרונות גוברת ביקורת על אורכם, פורמליות-יתר ועומס בירוקרטי הפוגע ביכולת לאייש משרות במהירות וביעילות. טענה מרכזית שעמדה בבסיס המחקר היא שריבוי העררים מכביד משמעותית על מערכת הגיוס ומאריך את ההליכים. משרות המחקר: לבחון אם היקף העררים בנציבות חריג ביחס לרשויות אחרות, לזהות מוקדי כשל בהליך הקיים, ולהציע פתרונות לשיפור ולקיצור הליכי המיון תוך שמירה על עקרונות מנהל תקין.

ממצאים

מן הנתונים הכמותיים עולה שהיקף העררים בנציבות שירות המדינה גבוה באופן חריג הן במספר מוחלט והן ביחס למספר המכרזים, לעומת גופים אחרים שבהם מספר העררים חד-ספרתי ולעיתים אפסי לאורך שנים. כשני שלישים מן העררים (65.7%) עוסקים באי עמידה בתנאי סף, ולא בשאלות של שיקול דעת מקצועי או התרשמות מוועדות בוחנים. מבחינת סוגי המכרזים, מכרזים בין-משרדיים ופומביים מייצרים שיעורי ערר גבוהים במיוחד פר מכרז ופר מועמד, בעוד שבמכרזים פנימיים שיעור העררים נמוך בהרבה.

מניתוח התקשי"ר לעומת נהלים אחרים עולה כי שירות המדינה מתאפיין ברמת פורמליזציה גבוהה: מבנה היררכי קשיח של מסלולי איוש, שלבי מיון מרובים ובלתי גמישים, דרישה להוכחת תנאי סף כבר בשלב הגשת המועמדות באמצעות אסמכתאות פורמליות, ומנגנון ערר המעוגן כזכות פורמלית אך מוסדר באופן חלקי בלבד. ברשויות אחרות תנאי הסף משמשים לרוב כ"מסננת רכה" הנשענת על קורות חיים, הצהרה ושיחות טלפון, והדרישה לאסמכתאות מלאה נדחית לשלבים מתקדמים יותר.

מן הראיונות עולה כי הטיפול בעררים בנציבות כרוך בהשקעת משאבים משמעותית, לעיתים בהיקף השווה למספר משרות מלאות, ואף מוביל להקצאת משרות ייעודיות בטיפול בעררים. המרואיינות מתארות קשר הדוק בין ניסוח עמום של תנאי הסף לבין ריבוי עררים, עומס הנובע מדרישה קשיחה לאסמכתאות בשלב מוקדם, היעדר שיח טלפוני מקדים, מכתבי דחייה שאינם מנומקים דיים, אפשרות לעררים חוזרים (ראשון, שני ושלישי), והיעדר מנגנון סדור של הפקת לקחים. ברשויות אחרות, שימוש בשיחות טלפון, בהסברים מוקדמים ובהיעדר מנגנון ערר פורמלי מפחית משמעותית את מספר העררים.

תובנות

הצטברות הממצאים מצביעה על תופעה מערכתית: תנאי הסף – ובעיקר אופן ניסוחם ועיתוי בדיקתם – מהווים את ליבת הקושי ומניעים חלק גדול מן העררים. ההכרעה המוקדמת, הבינארית והפורמלית בשאלת העמידה בתנאי סף, עוד לפני בחינה מהותית של התאמת המועמד, מגדילה את משקל הפגמים הפורמליים ומחזקת תחושת שרירותיות בקרב מועמדים. עודף הפורמליזציה, שנועד להגן על עקרון השוויון ולהקטין סיכונים משפטיים, יוצר למעשה פרדוקס: הוא מייצר יותר נקודות חיכוך, מאריך את משך ההליך, מגדיל את מספר העררים, ומכביד על גורמי הגיוס. בהיעדר למידה שיטתית מן העררים, אותם כשלים חוזרים ואינם מתורגמים לשיפור מתמשך.



עקרונות והמלצות

המלצות המחקר נשענות על מספר עקרונות: הבשחת בחירת המועמדים המתאימים ביותר, תיאום ציפיות מהותי עם מועמדים, חיזוק תפקידן של יחידות ההון האנושי ושל המנהלים המקצועיים בהליך המיון, והפחתת תלות יתר במסמכים פורמליים כמייצגים בלעדיים של ניסיון.

ביחס לתנאי הסף מוצע, בין היתר: לפשט ולחדד את נוסח המכרזים ותנאי הסף בשפה ברורה; לגבש לקסיקון מונחים מחייב; לצמצם את היקף המסמכים הנדרשים בשלב ההגשה ולהסתמך יותר על קורות חיים או תצהיר מובנה; לשלב שיחה טלפונית טרם פסילה בשל אי עמידה בתנאי סף; ולאמץ תבניות דיגיטליות אחידות למכתבי דחייה.

ביחס לעררים עצמם מוצע להשמיע טופס דיגיטלי מובנה להגשת ערר, לקבוע לוחות זמנים סימטריים להגשה ולתגובה, להבחין בין עררים לאקונויים לבין עררים מהותיים, להגביל את הערר לפעם אחת, להעביר את עיקר הטיפול לערכאות במשרדים עצמם, ולעגן קריטריונים גלויים ואחידים להכרעה בעררים.

בנוסף ממליץ הדוח על מעקב שיטתי אחר נתוני העררים, שימוש זהיר בכלי בינה מלאכותית לתמיכה בניתוח נתונים, וחיזוק מערכות מידע תומכות-הון אנושי.

אנו תקווה כי ממצאי המחקר ישמשו את מעצבי וקובעי המדיניות לשיפור תהליכי המיון, באופן שיפחית את מספר העררים וההליכים בבתי הדין לעבודה, יקצר את משך הטיפול במכרזים, ויסייע בגיוס כוח אדם מתאים יותר לשירות המדינה.



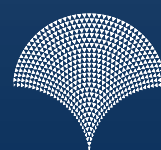
נספח א'

נתוני הבסיס של נציבות שירות המדינה

טבלה זו משקפת את הנתונים הגולמיים שהועברו מנציבות שירות המדינה, בתוספת הנתונים מספר המועמדים ביחס לכל סוג מכרז, כפי שפורסמו בדשבורד של הנציבות (החל משנת 2022). בנוסף, מכיוון שהיה פער קל, של מספרים בודדים, בין הנתונים שהועברו במענה לבקשת חופש המידע ובין הנתונים שפורסמו בדשבורד ביחס למספר המכרזים, העדפנו ביחס לשנים אלו להסתמך על הנתונים בדשבורד שפורסמו לציבור.

מספר מכרזים	מספר מועמדים	נדרש	עריכים על אי עמידה בתנאי הסף	ערעור על האבחון הקוגניטיבי	ערעור על האבחון האישיותי	השגות על החלטות וועדות הבחונים
2020	2,909	פנימי	נדחה	234	1	5
		התקבל	49	0	0	0
	355	בינמשרדי	נדחה	214	2	82
		התקבל	85	0	20	20
	2,290	פומבי	נדחה	961	350	310
		התקבל	285	96	61	61
2021	3,084	פנימי	נדחה	186	0	1
		התקבל	36	1	0	0
	594	בינמשרדי	נדחה	265	9	114
		התקבל	92	0	33	33
	3,500	פומבי	נדחה	986	406	332
		התקבל	244	144	45	45
2022	4,167	פנימי	נדחה	233	7	2
		התקבל	47	4	3	77 השגות שופלו
	1,176	בינמשרדי	נדחה	361	14	83
		התקבל	121	10	35	30 השגות שופלו
	3,789	פומבי	נדחה	894	166	129
		התקבל	214	167	64	129 השגות שופלו
2023	3,595	פנימי	נדחה	151	1	0
		התקבל	30	2	0	71
	909	בינמשרדי	נדחה	193	11	49
		התקבל	68	6	14	37
	2,756	פומבי	נדחה	762	175	167
		התקבל	196	96	25	109
2024	4,315	פנימי	נדחה	177	0	1
		התקבל	23	0	0	57
	1,587	בינמשרדי	נדחה	212	13	36
		התקבל	94	8	21	42
	3,639	פומבי	נדחה	749	191	154
		התקבל	236	136	42	89

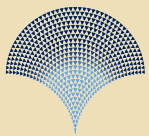
מעשה ידינו
מפת הדרכים לחיזוק
השירות הציבורי



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.



מעשה ידינו | מפת הדרכים לחיזוק השירות הציבורי
המרכז להעצמת האזרח