

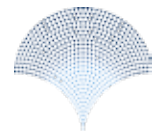
## דו"ח מעקב

---

**קציבת קדנציות לסגל הבכיר בשירות המדינה**  
על בסיס החלטת ממשלה מספר 2464 מיום 8.3.2015  
להשלמת הסדרי הרוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר  
של שירות המדינה

---

יולי 2017



## CECI אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב ונישור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירות תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.



## אודות מעש

לחידוק ולהתחדשות השירות הציבורי

ארגון מעש פועל לחיזוק ולהתחדשות השירות הציבורי בישראל באמצעות השתלבות דור משרתי ציבור צעיר, איכותי ומקצועי. מעש פועלת לשינוי התנאים המערכתיים לכניסת הון אנושי איכותי ומקצועי לשירות הציבורי על ידי הגברת היצע ההזדמנויות והרחבת ערוצי הכניסה למערכת. מעש פועלת בכלים אזרחיים מגוונים בכדי להשפיע על קידום תהליכים, שינוי מדיניות ופעולות אחרות המכוונות לשיפור והתחדשות שיטות הפעולה הנוגעות לניהול ההון האנושי בשירות המדינה. בנוסף פועל הארגון להגברת העיסוק הציבורי, התקשורת והאזרחי בעתיד השירות הציבורי וחשיבותו.

## דו"ח מעקב

**קציבת קדנציות לסגל הבכיר בשירות המדינה**  
על בסיס החלטת ממשלה מספר 2464 מיום 8.3.2015  
להשלמת הסדרי הרוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר  
של שירות המדינה

יולי 2017

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח  
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה, ובשיתוף עם ארגון "מעש"  
לחיזוק ולהתחדשות השירות הציבורי בישראל.

הדו"ח נכתב על ידי גל דרך, במסגרת התמחות בארגון "מעש", ובהנחיית  
רחלי אדרי, מנכ"לית ארגון "מעש" ונועה רוזנפלד מנהלת תחום ממשל  
במרכז להעצמת האזרח.



## הרפורמה בהון אנושי וקציבת קדנציות בשירות המדינה:

בשנת 2010, עם הצטרפותה של ישראל לארגון ה-OECD, נעמד מעמדה של ישראל ביחס למדינות החברות בארגון בשורה של מדדים ופרמטרים, ובהם גם מדדים העוסקים במידת יעילותו ותפקודו של שירות המדינה. ההשוואה הבינלאומית העידה על הצורך הבווער לקידום שינויים משמעותיים בשירות המדינה, בדגש על ניהול המשאב האנושי, על מנת לאמץ מגמות וסטנדרטים עולמיים.

בדצמבר 2011 התקבלה החלטת הממשלה 3993, אשר עניינה שיפור מנגנוני ההון האנושי בשירות המדינה. ההחלטה התקבלה בהמשך לדו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנאל טרכטנברג, אשר הקדיש חלק ממסקנותיה לעניין שינוי ושיפור הסקטור הציבורי. על פי ההחלטה, הוקמה ועדת היגוי עליונה בראשות נציב שירות המדינה, מר משה דין, שהוסמכה לגבש המלצות לקידום רפורמה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. מטרת העל שהוגדרה לרפורמה היא התאמה היכולות של שירות המדינה לצרכים המשתנים של הציבור בישראל באמצעות יצירה של תרבות, הנהגה ומכניזם מערכת. הוועדה הגישה את המלצותיה וביוני 2013, התקבלה החלטת הממשלה 481 אשר אימצה את המלצות דו"ח ועדת הרפורמה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ואת המתווה שהוצע ליישומן.

הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה הינה דו"ח בן 250 עמודים, המכיל כ-117 תתי החלטות בנושאים שונים. בכל החלטה מפורטות המטרות ודרכי יישומן. כמו כן, כולל הדו"ח יישום מפורט, המחלק את ההחלטות על פי רשימת יעדים והישגים נדרשים, תוך קביעת לוחות זמנים לביצוע. חלק מרכזי וחשוב בה נוגע לשיפור ויעול הסגל הבכיר בשירות המדינה, ובכלל זה קביעת הסדרי קדנציות ורוטציה ומנגנוני ניהול למכהנים בסגל הבכיר של שירות המדינה.

במרץ 2015, במטרה לקדם את הרפורמה ולקבוע הסדרי רוטציה בשירות המדינה, התקבלה החלטת הממשלה 2646 – **"השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה"**. בבסיס החלטת הממשלה עמדה התכלית של עידוד רוטציות ומעברים בסגל הבכיר, תוך קציבת קדנציות לטווח של בין 4-8 שנים. מטרת המהלך הינה "לרענן את השורות", למצות את הידע הנצבר במהלך הכהונה בתפקיד, למנוע שחיקה ולקדם עובדים מצטיינים בשירות המדינה.

**הסגל הבכיר בשירות המדינה** מונה 930 עובדים בתפקידים שונים במשרדי הממשלה והרשויות השונות (לא כולל מנכ"לים ומקביליהם הנמצאים במשרות אמן). לדוגמא: רשות בתי המשפט, בתי חולים. הסגל הבכיר כולל מנכ"לים, מנהלים, חשבים, יועצים משפטיים ועוד. על פי החלטת הממשלה, על משרות בסגל הבכיר לעמוד בתנאים הבאים:

א. משרות במתח דרגות 42-44 ומעלה בדירוג המח"ר או בדרגות המקבילות בדירוגים אחרים לגביהן מתקיימים שני התנאים המצטברים הבאים:

1. כפיפי מנכ"ל משרד ממשלתי, מוקבל מנכ"ל או מנהל יחידת סמך.

2. ראש המדרג הניהולי או המקצועי הספציפי בתחום, במשרד או ביחידת הסמך.

ב. משרות במתח דרגות 42-44 ומעלה בדירוג המח"ר או בדרגות המקבילות בדירוגים אחרים, אשר המכהנים בהן הם מנהלי מחוזות במשרדי הממשלה.

משרות אלו הן משרות בסגל הבכיר המוביל, אשר עליהן חלה החלטת הממשלה.

משרות בסגל הבכיר שאינו סגל מוביל, הינן משרות במתח דרגות 42-44 ומעלה בדירוג המח"ר או בדרגות המקבילות בדירוגים אחרים, ואינן נמנות על רשימת המשרות בסגל הבכיר המוביל בהתאם להחלטת הממשלה.

דו"ח זה מתמקד ביישום סעיפי החלטה זו והפעולות שנגזרו ממנה ביחס לקציבת קדנציות.

## פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם:

### 1. קציבת כהונת הסגל הבכיר בשירות המדינה בין 4-8 שנים

החלטת הממשלה קובעת, כי בכפוף למודל שנקבע בדו"ח הרפורמה בהון האנושי, איש סגל בכיר יכהן בתפקידו ארבע עד שמונה שנים. כהונה של שש שנים, תוגדר כהונה תקנית. ההחלטה קבעה הסדר עבור מי שעומד בפני גיל פרישה, כך שעובד שסיים קדנציה במהלך חמש השנים שקדמו לגיל פרישה יוכל להמשיך לכהן בתפקידו עד הפרישה. עוד נקבע כי מנהלים שהוערכו כבעלי פוטנציאל למינוי בסגל הבכיר, יוכלו להתמודד לתפקידים בסגל הבכיר החל משנתם הרביעית לכהונתם בתפקידם. במידה ולא זכו בתפקיד בתקופה הזו, כהונתם תוארך, באישור מיוחד מטעם נציב שירות המדינה, עד שנתיים מעבר לתקופת הקדנציה התקנית של שש שנים וסך הכל שמונה שנים, כל עוד הציגו מועמדות לתפקידם שהוצעו על ידי מנהל הסגל הבכיר לאורך תקופת הכהונה התקנית והוצעו להם לפחות שלושה תפקידים כאמור. לפי הנוהל החדש, מנהלים שהוערכו כבעלי פוטנציאל למינוי בסגל הבכיר, יהיו זכאים במהלך השנתיים האחרונות לכהונתם, לעד שתי הצעות להמשך שירות במשרה במתח דרגות שאינו בדרג הסגל הבכיר, תוך התאמת שכר ותנאי העסקה לרמת המשרה הנמוכה יותר.

#### סטטוס: יושם.

נכון ליוני 2017, מאוישות מעל 400 (43%) משרות מתוך 930 משרות, אשר נמצאות במודל קציבת הקדנציות. במשרות אלו נכללים חשבים, יועצים משפטיים, פקידי שומה ועוד. כמו כן, מתנהלים כ-30 מכרזים אשר פורסמו עם הערת קציבת קדנציה. בנוסף, כלל המשרות החדשות אשר יצאו למכרזים החל בתאריך 15 ביוני 2016, משויכות למנגנוני קציבת הקדנציה.

מודל קציבת הקדנציות החל ביוני 2015, ואינו חל על כל המשרות בבת אחת, משתי סיבות. סיבה ראשונה הינה תחולה רטרואקטיבית – לא ניתן להחיל את קציבת הקדנציות בצורה רטרואקטיבית מאחר והדבר יכול להיחשב כהרעת תנאים, ויכולה להיווצר אי וודאות אצל העובד. הסיבה השנייה הינה שהקציבה נעשית מעתה והלאה על מי שנכנסים לתפקידם כך שהדבר ידוע להם מראש ומופיע כתנאי במכרז.

בנוסף, על פי המודל נקבע כי הרוטציה תחל לאחר 4 עד 8 שנים מרגע קציבת הקדנציות. נכון לכתיבת דו"ח זה, אין מנגנון המאפשר כניסה וולונטרית למודל קציבת הקדנציות.

### 2. מקרים חריגים שלא נכנסו לנוהל קציבת הקדנציות

בהחלטת הממשלה נקבע כי נציב שירות שרות המדינה ייקבע מקרים חריגים אשר לא נכנסו לקציבת קדנציות. במקרים אלו צריך להתקיים אחד משני התנאים הבאים:

א. כפיפי מנכ"ל משרד ממשלתי, מוקבל מנכ"ל או מנהל יחידת סמך.

ב. ראש המדרג הניהולי או המקצועי הניהולי או המקצועי הספציפי בתחום, במשרד או ביחידת סמך.

#### סטטוס: לא יושם.

סרם הוחרגו משרות סגל בכיר מוביל ממנגנון הקציבה. כמו כן, נכון לכתיבת הדו"ח, עדיין לא קיים נוהל החרגה.

### 3. פרסום ועדכון רשימת הסגל הבכיר

החלטת הממשלה קבעה כי על נציב שירות המדינה לפרסם ולעדכן את רשימת הסגל הבכיר. כמו כן, על נציבות שירות המדינה לאשר משרות חדשות על פי הצורך.

**סטטוס:** יושם.

במרץ 2015, פרסמה נציבות שירות המדינה את רשימת משרות המטרה שיקצבו בסגל הבכיר<sup>1</sup>, והיא מונה 930 אנשים.

### 4. דיווח אחת לשנה, לאישור או גריעה של משרות לוועדת שירות המדינה

בהחלטת הממשלה נקבע כי על נציבות שירות המדינה לדווח לחברי ועדת שרות<sup>2</sup> על כל אישור או גריעה של משרה בסגל הבכיר שקבע. כמו כן, דיווח זה ייעשה לכל הפחות, אחת לשנה.

**סטטוס:** יושם.

כל המשרות החדשות אשר נוצרו בסגל הבכיר עלו לאישור ועדת היגוי בראשות הנציב. יש לציין כי לא הייתה גריעה של משרות בסגל הבכיר.

### 5. קביעת דירוג שכר

ההחלטה קובעת כי לפי הודעת הממונה על השכר יש לקבוע שלוש רמות שכר כולל לעובדים אשר יועסקו בחוזים בכירים במשרות המנויות ברשימת הסגל הבכיר ואשר יחולו עליהם הסדרי הרוטציה והקדנציה. עוד נקבע בהחלטה, כי החלטת הדירוג תיעשה עד תום דצמבר 2015.

**סטטוס:** יושם.

סעיף זה יושם באיחור קל. בפברואר 2016, נציבות שירות המדינה והממונה על השכר והסכמי העבודה, הוציאו חוזר ובו מעודכנות רמות השכר של המועסקים ברשימת הסגל הבכיר. רמות השכר של הסגל הבכיר המוביל חולקה לשלוש רמות שכר, כאשר בכל אחת מרמות השכר, נקבע השכר הכולל על פי ותק שנים בתפקיד.

### 6. דיווח הנציבות על יישום ההחלטה

החלטת הממשלה קובעת כי החל ממרץ 2020, על נציב שירות המדינה למסור לממשלה דיווח אחת לשנה על יישום ההחלטה.

**סטטוס:** ליישום עתידי.

סעיף זה הינו עתידי ותחילת יישומו הינה במרץ 2020.

1 משרות המטרה לסגל הבכיר כפי שפורסמו על ידי נציבות שירות המדינה במענה לבקשת מידע, באתר משרד המשפטים לחופש מידע: <https://foi.gov.il/sites/default/files/%D7%A9%D7%A8%D7%95%D7%AA%20%D7%9E%D7%98%D7%A8%D7%94%20%D7%A1%D7%92%D7%9C%20%D7%91%D7%9B%D7%99%D7%A8%20%D7%9C%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%98-%D7%AA%20%D7%9E%D7%9E%D7%A9%D7%9C%D7%94%2005032015.pdf>

2 ועדת השרות היא זו הקובעת כללים בדבר דרכי ופרטי המכרזים, בחינות ומבחנים בקבלת עובדים לשירות המדינה, הענקת פטורים ממכרזים, קביעת מנגנון בחירה של ועדת איתור, הארכת שירותם של עובדים מעבר לגיל הפרישה, הכרעה במחלוקות בין נציבות שירות המדינה להסתדרות עובדי המדינה בדבר הצורך בפיטורי צמצום בשירות המדינה והיקפם, ועוד.

## טבלה מסכמת: מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

יישום	סטטוס	מרכיב	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	המודל החל לפעול ביוני 2015 וכולל, שנתיים מאוחר יותר מעל 400 (43%) משרות מתוך 930.	קציבת כהונת הסגל הבכיר בשירות המדינה בין 4-8 שנים.	1.
<input type="checkbox"/> לא יושם	לא קיים נוהל החרגה לקציבת קדנציות	מקרים חריגים שלא נכנסו לנוהל קציבת קדנציות	2.
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	הרשימה פורסמה במרץ 2015	פרסום ועדכון רשימת הסגל הבכיר	3.
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	מתקיים דיווח	דיווח אחת לשנה, לאישור או גריעה של משרות לוועדת שירות המדינה.	4.
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	בפברואר 2016 יצא חוזר עדכון רמות השכר לסגל הבכיר	קביעת דרגות שכר.	5.
<input type="checkbox"/> ליישום עתידי	ליישום עתידי	דיווח הנציבות על יישום ההחלטה	6.



## מסקנות ותובנות

### 1. רפורמה בשירות המדינה

החלטת ממשלה זו העוסקת בקציבת קדנציות היא חלק מהחלטה גדולה בהרבה הקשורה ברפורמה בהון האנושי בשירות המדינה (החלטה 481). הרפורמה מתייחסת לקציבת הקדנציות כאל תכנית הדרגתית הקשורה בעיקרה בתנועת הסגל הבכיר בשירות המדינה. תהליך הקציבה עתיד להיקשר במרכיב משמעותי נוסף מתוך הרפורמה והוא המהלך המחודש להערכת עובדים בשירות המדינה. מדובר במנגנון חדש שהכילה הנציבות להערכה שנתית של עובדים באופן דיפרנציאלי ואיכותי. חיבורם של הרוטציה עם הליכי ההערכה החדשים אמורים להביא לכך שהטובים ביותר ישארו במערכת, ואילו העובדים בעלי הציונים הנמוכים יפלטו ממנה.

על אף שמרבית סעיפי ההחלטה לביצוע רוטציה יושמו, קשה עדיין לראות את השפעתה המערכת. את מידת הצלחתה ניתן יהיה לשקול רק בעתיד (2020-2023) כאשר יבחן איש המשרות הבכירות לאור הסדרי הרוטציה, מידת התחלופה ותרומתה לשירות המדינה ולניהול ההון האנושי.

### 2. הסכמי עבודה וחוזי בכירים

אחת הסיבות לכך שהחלטת הממשלה בנושא קציבת קדנציות קלה יחסית ליישום, נעוצה בכך שיישומה עובר דרך יצירת חוזים אישיים לבכירים והסכמי שכר פרטניים (חוזי בכירים), כך שהדבר אינו מצריך פתיחה של הסכמים קיבוציים ומשא ומתן עם ועד עובדי המדינה וההסתדרות.

### 3. לקראת רוטציה בשלטון המקומי?

בימים אלו פועל צוות שמינה מנכ"ל משרד הפנים על מנת לבחון את תהליך המינוי, קציבת הכהונה, ניווד (רוטציה), דרכי הקליטה וסיום העסקתם של משרות בכירות בשלטון המקומי כחלק מהרפורמה בהון האנושי בשירות המדינה. מהלך זה בכוחו להגביר את התנועה במשרות הבכירות בשלטון המקומי והוא יכול להיות מהלך משלים ולהקל על ניוודם של בכירים, ככל שיתאפשר ניווד בין השירות הממשלתי (שירות המדינה) לבין השלטון המקומי.





