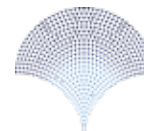


יישום הרפורמה בהון האנושי בשירות המדינה

דו"ח מעקב מס' 2

על בסיס החלטת ממשלה מס' 481 לאימוץ המלצות
הוועדה לשיפור מנגנוני ההון האנושי בשירות המדינה
מיום 30.6.2013

אוקטובר 2016



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז הישראלי 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 להוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום החלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.



אודות מעש לחיווק 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 אזרחים 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 וחיבתו.

יישום הרפורמה בהון האנושי בשירות המדינה

דו"ח מעקב מס' 2

על בסיס החלטת ממשלה מס' 481 לאימוץ המלצות
הוועדה לשיפור מנגנוני ההון האנושי בשירות המדינה
מיום 30.6.2013

אוקטובר 2016

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

הדו"ח נכתב ע"י לירין שי, במסגרת התמחות בארגון "מעש"
(שגרירי רוטשילד), ובהנחיית רחלי אדרי, מנכ"לית ארגון "מעש",
נועה רוזנפלד ואפרת בן-אברהם מנהלות תחום ממשל
במרכז להעצמת האזרח.

הקדמה

לפני מעט יותר מ־3 שנים (נכון למועד עריכת דו"ח זה), יצאה לדרך הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, על בסיס החלטת הממשלה שהתקבלה ביוני 2013. מדובר באחת הרפורמות המרכזיות והמשמעותיות המצויות על סדר יומו של הממשל, אשר יש בה בכדי להשפיע באופן מהותי על תפקודו ואיכותו של המגזר הציבורי בישראל. קשה להפריז בחשיבותה של הרפורמה הנוכחית בשירות המדינה ובבשורה שזו נושאת עמה, במיוחד נוכח הניסיונות הקודמים להוביל שינויים מקיפים בניהול המשאב האנושי, ניסיונות שלא זכו להצלחה ולא חוללו שינוי של ממש. המלצות הוועדה לשיפור מנגנוני ההון האנושי אשר התקבלו ואושרו על־ידי הממשלה ה־33 הניחו תשתית מקיפה ורבת ממדים לקידום תהליכי השינוי, והתניעו את הרפורמה הנוכחית, הכוללת במסגרתה שורה ארוכה ומגוונת של פעולות ומשימות עבור הממשלה, בהובלת נציבות שירות המדינה.

על רקע חשיבותה ומרכזיותה של הרפורמה, ומתוך הבנה כי יישומה הינו אינטרס ציבורי רב משמעות, הוחלט במרכז להעצמת האזרח יחד עם ארגון מעש להכליל את החלטת הממשלה המאמצת את עיקרי הרפורמה (החלטת ממשלה מס' 481) במסגרת פרויקט "המוניטור", המבצע מעקב ובקרה אזרחית לתהליכי יישום מדיניות מצד הממשל.

בתאריך יוני 2015 הושלם והוגש דו"ח המעקב הראשון אחר יישום המלצות הרפורמה. הדו"ח בחן את ביצוען בפועל של 17 החלטות מתוך הרפורמה. על פי ממצאי הדו"ח, נכון למועד עריכתו, חלק ניכר מן ההחלטות לא יושמו או יושמו באופן חלקי (רק 4 מתוך 17 ההחלטות שנבחנו יושמו באופן מלא). הדו"ח הוצג בכנסת במסגרת שדולה, שבראשה עמד חבר הכנסת רועי פולקמן, למלחמה בבירוקרטיה ולרפורמה בשירות הציבורי, וממצאיו הוצגו לנציבות שירות המדינה ומשרד ראש הממשלה, ונדונו בתקשורת ובעיתונות הכלכלית. ממצאי הדו"ח שימשו גם כאחד ממרכיבי המעקב במסגרת הוועדה המיוחדת למעקב אחר קשיים ביישום הרפורמה, אשר פעלה בכנסת בין החודשים פברואר-יולי 2016.

אחת ממסקנות דו"ח המעקב הראשון הייתה כי הצלחת הרפורמה תלויה במידה רבה בקידום מצד החברה האזרחית ולא רק בכוחות ההובלה הפנימיים של נציבות שירות המדינה, וכי נדרשת מעורבות גוברת מצד ארגונים, תכניות מנהיגות ושחקנים נוספים בזירה האזרחית, כמו גם התגייסות תקשורתית ומודעות ציבורית לחשיבות הרפורמה. כפועל יוצא ממסקנה זו, מבוצע המעקב אחר יישום המלצות הרפורמה, זו השנה השנייה, וממצאיו מופיעים בדו"ח זה.

תוצרי המעקב המפורטים בדו"ח הינם פרי עבודת מעקב אזרחית ואינם מהווים מסמך רשמי מצד הממשלה. תוצרים אלו נכתבו לאחר עבודת בדיקה מעמיקה ומקיפה, הכוללת שיחות רבות עם בכירים ואנשי מקצוע בממשל, קבלת מידע ומסמכים מצד הממשלה, איסוף חומרים גלויים המפורסמים לציבור וכן סיוע במידע מצד גורמים חוץ־ממשלתיים במגזר השלישי ובאקדמיה. יצוין כי גיבוש דו"ח זה זכה לסיוע ולשיתוף פעולה פורה מצד נציבות שירות המדינה, ועל כך נתונה תודתנו והערכתנו.

אנו מגישים דו"ח זה כשירות לממשל ולציבור כאחד, מתוך מטרה להגביר את העיסוק הציבורי במהלכי הרפורמה, לייצר "זרקורים" על תחומים ונושאים מרכזיים ברפורמה המחייבים בדיקה, 'לדחוף' לקידום משימות ופעולות מרכזיות הזקוקות לזירוז, ובכך - להעמיד סיוע אזרחי לשובת קידומה ומימושה של הרפורמה לטובת הציבור כולו.

הרפורמה בשירות המדינה – רקע

שיפור המשאב האנושי בשירות המדינה בישראל הינו אתגר מרכזי אשר נדון על פני עשורים רבים. המסמך המשמעותי והמקיף ביותר שנכתב אודות ניהול ההון האנושי בשירות המדינה הוא דו"ח ועדת קוברסקי משנת 1986. הוועדה, בראשות חיים קוברסקי, פעלה במשך 3 שנים וערכה בדיקה מקיפה וניתוח מעמיק של שירות המדינה והגופים הנתמכים מתקציב המדינה. מסקנות הוועדה היו כי **"שירות המדינה אינו עונה על הצרכים והיכולות הנדרשות לצורך המשך בניית המדינה וכי הוא מאופיין בקשיי הסתגלות לתמורות ולמגמות העולמיות"**.¹ בעקבות מסקנות הוועדה, מונה הנציב דאז, מר מאיר גבאי, לממונה על ביצוע הרפורמה בשירות המדינה, אולם חרף ההחלטה ומתן האחריות לנציב, הרפורמה לא צלחה והמלצות הדו"ח לא באו לכדי מימוש.

ניסיון מרכזי לחדש את הליכי המלצות דו"ח קוברסקי נעשה בשנת 1994, בהובלת הנציב דאז פרופ' יצחק גל-נור. התכנית שגובשה בתקופה זו התמקדה בניסיון לאצול מסמכות נציב שירות המדינה למשרדי הממשלה, בדגש על סמכויות בתחום התקן, וליישם זאת במספר משרדים ממשלתיים ("משרדים לדוגמא") ובנציבות עצמה. אולם גם רפורמה זו, שהוביל הנציב גל-נור, זכתה להצלחה חלקית וזמנית בלבד, ולא הותירה כל שינוי מהותי בדרכי הפעולה של ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

בשנת 2010, עם הצטרפות ישראל לארגון ה-OECD, שוקף 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 לעמוד בשורה אחת עם מגמות וסטנדרטים עולמיים.

ב-18 בדצמבר 2011 התקבלה החלטת הממשלה 3993 שעניינה שיפור מנגנוני ההון האנושי בשירות המדינה. ההחלטה התקבלה בהמשך לדו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג, אשר הקדישה חלק ממסקנותיה לעניין שינוי ושיפור עבודת הסקטור הציבורי. על-פי ההחלטה, הוקמה ועדת היגוי עליונה בראשות נציב שירות המדינה, מר משה דיין, שהוסמכה לגבש המלצות לקידום רפורמה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. מטרת העל שהוגדרה לרפורמה היא התאמת היכולות של שירות המדינה לצרכים המשתנים של הציבור בישראל באמצעות יצירה של תרבות, הנהגה ומכניזם מערכתי. הוועדה הגישה את המלצותיה ב-25 ביוני 2013, וכעבור מספר ימים, ב-30 ביוני 2013 התקבלה החלטת הממשלה 481 המאמצת את המלצות **דו"ח ועדת הרפורמה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה** ואת המתווה שהוצע ליישומן, אשר עומדת במרכז דו"ח זה.

עם קבלת החלטת הממשלה הוחלט כי על מנת ליישם את הרפורמה במלואה ובצורה הטובה והיעילה ביותר יוקם משה (מנהלת) מיוחדת בנציבות שירות המדינה אשר ייעודו יהיה מימוש ויישום המלצות הרפורמה. בראש משה יישום הרפורמה עומד מר רון צור, אשר ריכז וכתב את דו"ח ועדת הרפורמה בשירות המדינה שאושר בממשלה, וקיבל אחריות אישית על "הובלת הצוותים השונים ויישום מלוא ההחלטות בכל הקשור לרפורמה המתוכננת בשירות המדינה". הקמת המטה לכשעצמה מהווה הפקת לקחים מהניסיונות הקודמים לקידום רפורמה בשירות המדינה, ומשקפת את החשיבות שנציבות שירות המדינה ראתה בהשמעתה של הרפורמה, דבר שבא לידי ביטוי גם בעצם הוספתם של תקני כוח אדם ייעודיים לטובת המטה בנציבות שירות המדינה.

הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה פרושה על-פני דו"ח בן 250 עמודים אשר מכיל כ-117 תת-החלטות בנושאים שונים. בכל החלטה מפורטים המטרות ודרכי היישום. בנוסף, כולל הדו"ח מתווה יישום מפורט, המחלק את ההחלטות על-פי רשימת יעדים והישג נדרש, תוך קביעת לוחות זמנים לביצוע.

תהליך השמעת הרפורמה נעשה בשלושה מסלולים עיקריים:

1. מסלול השמעה במשרדי "נחשון" המהווים את יחידות ה'פיילוט' של הרפורמה. יחידות אלה, הכוללות משרדי ממשלה ויחידות ממשל נוספות, נבחרו על בסיס ההנחה שקיימת בהן יכולת הכלה ותשתית תרבותית, ניהולית

1 דו"ח הוועדה, עמ' 66.

ומקצועית יציבה, בהקשר לניהול ההון האנושי. עם יציאתה לדרך של הרפורמה החלה עבודה עם שבעה משרדי ממשלה ויחידות סמך ב"תכנית נחשון", ב-2014 הורחבה ההשמעה ל-21 משרדים ויחידות, ובשנת 2015 הורחבה ההשמעה ל-38 יחידות סמך ומשרדי ממשלה שונים.

2. מסלול השמעה רוחבי המתייחס לחלקים נבחרים מתכני הרפורמה עבור כלל משרדי הממשלה.

3. מסלול השמעה המותאם באופן ייחודי למערכת הביטחון.

תהליך נוסף שמוסד במטרה לקדם את יישום הרפורמה הוא **פרויקט "עץ הדעת"**. פרויקט זה הוקם בהמשך להחלטת הרפורמה כי במהלך יישומה "יבוססו קשרים עם גורמי אקדמיה בארץ ובעולם, ארגונים וגורמים שקיימת בהם תורה מקצועית לניהול ההון האנושי".² "עץ הדעת" הינו תהליך שנועד לפתח ולנסח באופן פרטני היבטים שונים הנגזרים מהחלטות הרפורמה ולייצר עבורם מסלולי יישום והוצאה לפועל. נכון להיום הוקמו במסגרת "עץ הדעת" כ-35 צוותים העוסקים בנושאים שונים. צוותים אלו עוסקים ביישום החלטות הלכה למעשה, תוך מחשבה על האופן בו ישפיעו החלטות על התנהלות הנציבות לאחר הרפורמה, על הציבור בישראל ועל השירות הניתן לו על ידי הסקטור הציבורי. כל ועדה בפרויקט "עץ הדעת" מנסחת נייר עמדה, מציגה אותו לנציב ורק לאחר אישורו ניתן להתחיל ביישום החלטה. יודגש כי תהליך "עץ הדעת" נוגע רק לחלק מהיבטי הרפורמה בהם נדרש פיתוח כאמור, ולא פותח עבור כלל היבטי היישום ברפורמה.

לשם יישום מוצלח של רפורמה ממשלית כה עמוקה ורחבה, ובעיקר בשל משך הזמן הנדרש לצורך השלמתה, נדרש גיבוי רציף וברור גם מהדרג הנבחר, הקצאת משאבים הולמת ופיקוח פרלמנטרי. לפיכך, בחרה הכנסת בפברואר 2016 להקים תת-ועדה ייחודית שניתן לה מנדט לעקוב אחר הרפורמה ולפקח עליה, ערב פירוק מטה יישום הרפורמה וטרם מעבר לשלב הסופי בתהליך ההשמעה. פעילותה של הוועדה שבראשה עמד ח"כ רועי פולקמן (מפלגת "כולנו") באה להעביר מסר ציבורי וממלכתי ברור, לפיו בית המחוקקים עוקב אחר ענייני הרפורמה בשירות המדינה עד להשגת מטרת העל המוצהרת ומתן מענה הולם לצורכי ורחשי הציבור בישראל.

הוועדה התרשמה מהפעילות הענפה, המקצועית והעמוקה של יישום הרפורמה בשירות המדינה. הוועדה מצאה כי עיקר הפעילויות החלו ויישומן מוצלח. עם זאת, נמצאו מספר בעיות ופערים שנדרשים למענה והמשך מעקב, בין אם נקבעו בתחולה המקורית של הרפורמה בשירות המדינה, ובין אם נוספו בשל עבודת הוועדה כמפורט –

1. הרפורמה חלה רק על שירות המדינה (השלטון המרכזי), ואינה חלה על השירות הציבורי כולו

2. העדר תכנון פעולה ארוכת טווח ומערכתית בשירות הציבורי כולו

3. חולשה מבנית ותפקודית במערך התכנון והניהול של ההון האנושי בשירות המדינה

4. העדר גמישות מספקת בניהול ובביצוע של משרדי הממשלה ויחידות הסמך

5. ריבוי הליכים בירוקרטיים המחלישים את עמוד השדרה הניהולי של שירות המדינה

6. פער במקצועיותם של העובדים ואי מיצוי הפוטנציאל הגלום בהם

7. אי התייבבות הנציבות במבנה ארגוני חדש, המהווה תשתית יציבה ונאותה להשלמת יישום הרפורמה במלואה, ומציאות של "התנגדות מבית" ליישום הרפורמה.

בחודש יולי 2016, לאחר מושב החורף של הכנסת, סיימה הוועדה עבודתה והגישה את המלצותיה לכנסת. עבודת הוועדה, ההצהרות וההתייבויות שניתנו במסגרתה, היוו גם הן כלי עזר בכתב דו"ח מעקב זה.

כאמור, בשל היקפה של הרפורמה מתמקד דו"ח מעקב זה **באוסף נבחר** של החלטות ופעולות הנגזרות מהחלטת הממשלה בעניין אימוץ הרפורמה. החלטות אלה מתמקדות בחלקים מרכזיים מתוך תהליכי הרפורמה אשר יישומם מצוי בשוויי זמנים קצרים ביחס ללוח הזמנים הקבוע בדו"ח, וזאת על-מנת לאפשר מעקב עדכני ורלוונטי. עוד,

נבחרו למעקב החלטות ופעולות לאור מידת ההשפעה שלהן על הציבור, מידת העניין שהן מעוררות והיכולת למדוד בהן הצלחה. הדו"ח הראשון שהופק בנושא זה הכיל סטטוס של 17 החלטות מרכזיות הנגזרות מתוך הרפורמה. הדו"ח הנוכחי, המהווה דו"ח המשך לדו"ח הראשון, מעדכן את סטטוס היישום של חלק מהחלטות הדו"ח הקודם, וכן נוספו לו שתי החלטות נוספות שהיו תחת מעקב.

עבור כל החלטה מצוין בקצרה תוכן ההחלטה, מטרתה, כיצד יישומה צפוי להועיל לאזרח, לוח הזמנים לביצועה במסגרת דו"ח הרפורמה, היכן עמד ביצועה בדו"ח הרפורמה הראשון בשנת 2015 (בטבלה המסכמת בסוף חלק זה), וכיצד עומדת ההחלטה מבחינת סטטוס ביצועה נכון לאוקטובר 2016. יודגש כי מאז מתן המלצות הרפורמה, חלק מן ההמלצות חודדו ותורגמו לעשייה שונה – חלקה מצומצמת וחלקה מורחבת, בהתאם למציאות המשתנה ובהתאם להחלטות ועדת ההיגוי. דו"ח זה, בדומה לדוחות המוניטור האחרים של המרכז להעצמת האזרח, מתייחס לעניין היישום והתוצאה האופרטיבית (יושם/לא יושם/יושם חלקית), כפי שאלו היו צריכים להתבצע ולהיות מיושמים כאמור בהחלטת הממשלה המקורית.

פירוט סעיפי רפורמה מרכזיים וסטטוס יישומם

1. פיתוח מערך הערכת עובדים ותמריצים

על-פי ההחלטה, יגובשו כללים המפרטים כיצד ניתן לבצע הערכת עובדים תקינה ויעילה בשירות המדינה. מערך זה מטרתו לאפשר למשרדי הממשלה לנהל את ההון האנושי הלוקח חלק בפעילות משרדי הממשלה. על-פי הערכות העובדים ניתן יהיה להבין כיצד העובד מבצע את תפקידו, כיצד סביבת העבודה מקבלת את העובד, האם העובד מרוצה ממעסיקו ולהיפך. הערכת העובדים המחודשת – מטרתה לספק למעסיק נקודת מבט אישית על כל עובד ולסייע לו בגיבוש תמונת מצב על רמת התפקוד של העובדים השונים. הערכת עובדים מקצועית אמורה להשפיע הן על תהליכי עזיבה של עובדים שאינם מתאימים, הן בחיזוק עובדים מצטיינים באמצעות תמריצי הערכה חיובית, והן בשיפור תפקודם של עובדים חלשים דרך קיום ימי עיון וסדנאות, ביצוע חילופי תפקיד למשרות שוחקות וכד'. בכוחה של החלטה זו להועיל לציבור הרחב בכך שהיא מכוונת לשיפור איכות ההון האנושי בשירות המדינה ובכך מסייבת את ביצועי העובדים ותפוקתם עבור האזרחים. כמו-כן, זו דרכה של נציבות שירות המדינה לבחון את מידה ההתאמה של העובד, ולנהל תהליכים של קידום, תגמול, פרישה ופיטורין.

סטטוס:

יושם.

להחלטה זו הוגדרו לוחות זמנים ברפורמה כך שעד סוף שנת 2013 נדרשה הנציבות לגבש את הכללים ליישום הערכת העובדים, לבצע תכניות 'פיילוט' לתיקוף התפיסה החדשה ולקיים תהליך השמעה במשרדי "נחשון". הערכת העובדים החדשה כללה הדרכות מנהלים ועובדים וכן הסברה והבהרת הערך של הערכת עובדים. במהלך שנת 2014 בוצע תהליך של הפקת לקחים מיישום המערכת במשרדי "נחשון"³ והחלה היערכות להשמעת המערכת במשרדי הממשלה השונים. בשנת 2015 תוכננה ובוצעה השמעת מערכת הערכת עובדים במשרדים נוספים.

באתר נציבות שירות המדינה פורסמו הכללים להערכת עובדים.⁴ ישנם 38 משרדים, בשלושה "גלים", בהם החלו לבצע את מערכת הכללים להערכת עובדים, וזו חלה על כ-40,000 עובדים –

גל ראשון – משרד הכלכלה, משרד הבריאות, משרד המדע והטכנולוגיה, משרד התרבות והספורט, המשרד לשירותי דת, ובית החולים "הלל יפה".

גל שני – משרד החינוך, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הפנים, הרשות להגבלים עסקיים, משרד המשפטים, רשות אכיפה וגביה, רשות המים והביוב, אגף שוק ההון באוצר, השירות המטאורולוגי, בית החולים "ברזילי", בית החולים "אסף הרופא" ובית החולים "פוריה".

גל שלישי – משרד האוצר, משרד הבינוי, המשרד לביטחון פנים, משרד התיירות, משרד הקליטה והעלייה, משרד התקשורת, המשרד להגנת הסביבה, משרד התשתיות האנרגיה והמים, המשרד לשוויון חברתי, נציבות שירות המדינה, המנהל לחינוך ההתיישבותי, השירותים הווטרינריים, שירות תעופה אזרחית, בית חולים שהם והנהלת בתי המשפט.

בשלב זה ישנם כ-4 משרדים ומספר בתי חולים ממשלתיים שאינם לוקחים חלק בתכנית הערכת עובדים: משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון, משרד החוץ ומשרד העלייה והקליטה.

³ <http://www.csc.gov.il/DataBases/Reports/Documents/ReportResearchSummaryEmployeeEvaluation2014.pdf>

⁴ <http://www.csc.gov.il/DataBases/CommissionGuidelines/Pages/default.aspx>

2. ניסוח והשמעת קוד אתי לשירות המדינה

קוד אתי הינו מאגר כללים אשר מאגד בתוכו את תעודת הזהות הערכית של שירות המדינה. הרפורמה קבעה כי השמעת קוד אתי בקרב עובדי שירות המדינה תביא לאחדות בערכים המצופים מעובדי שירות המדינה, כשהקוד האתי ישמש כמצפן ערכי ויכוון את ההתנהגות הנאותה והראויה בשירות המדינה. על-פי הרפורמה, עד סוף שנת 2013 "תמונה ועדת היגוי לנושא הקוד האתי בראשות דמות בכירה בעלת יוקרה ציבורית, לצורך יצירת קוד אתי משרדי". בנוסף, יתקיים תהליך גיבוש הצעה לקוד אתי לשירות המדינה והוא יוגש לממשלה לאישור. עוד, קובעת הרפורמה, כי בשנת 2014 יתקיים תהליך שיתוף ציבור עם כלל עובדי המדינה באמצעות ממשק אינטרנטי המיועד לגיבוש הצעות לקוד אתי לשירות המדינה.

סטטוס:

יושם חלקית.

ניתן להצביע על יישום של התהליך המתוכנן בכל הקשור לתהליך כתיבתו של הקוד האתי כקוד כולל לשירות המדינה. הקוד האתי נכתב, הוצג להערות ותוקן בהתאם.⁵ אולם, נכון לחודש אוגוסט 2016 שיושם הקוד שרם הוצגה לממשלה לאישור, ולא נכנסה לשלב ההשמעה. כמו-כן, בכל הקשור לכתיבת קוד אתי ברמת המשרדים עצמם הרי שתהליכים אלו לא החלו ועל-כן סעיף זה בהחלטה אינו מיושם.

ביחס ללוחות הזמנים הקבועים, יישומו המהותי של מרכיב מרכזי זה ברפורמה מצוי באיחור של יותר משנתיים. יתרה מכך, הצפי הנוכחי להשמעת הקוד האתי הינו במסגרת 'פיילוט' מצומצם, למשרד אחד או שניים, אשר מתוכנן להתבצע במהלך שנת 2017. לפי תכנית ההשמעה, תינתנה הכשרות לבכירים בשירות המדינה כאשר, כחלק מתכנית ההכשרה ימונו "ממוני אתיקה" בכל משרד. כאמור, תכנית זו מתוכננת רק לאחר אישור הקוד האתי, אך נכון לאוקטובר 2016, הקוד האתי שרם אושר בוועדת השירות ולא הוצג בפני הממשלה.

3. הקמת המדרשה הלאומית למנהיגות, ממשל וניהול

הרפורמה קבעה את הקמתה של המדרשה לאומית כמוסד אשר ישמש כמרחב לימודים לעובדי המדינה ויעסוק בתכנים הקשורים למנהיגות, ממשל, ניהול, כלכלה, חברה וחדשנות. המדרשה תעמוד לשירות המדינה בהכשרת הבכירים המכהנים ומיצוי הפוטנציאל האנושי שלהם, וכך גם תכשיר את אלו שייבחרו כעתודות לסגל המוביל של שירות המדינה. הקמת המדרשה צפויה לשדרג את היכולות המקצועיות והאישיות של דרגי הניהול בשירות המדינה, לסייע בהענקת מיומנויות ויכולות ובכך לטייב את איכות הניהול והפעולה של שירות המדינה. על-פי הרפורמה, עד סוף שנת 2013 הייתה צריכה להתחיל הקמתה של המדרשה ולגבש את תפיסת הפעולה וההדרכה בה. במקביל, היה צריך לגבש מתכונת התקשרות עם שותפי הביצוע במדרשה, לרבות גופי המגזר השלישי. פעילות המדרשה הייתה אמורה להתחיל במהלך שנת 2014, כולל איוש משרות בעלי התפקידים במדרשה, וכן אמורים היו לצאת לדרך קורס לסמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש, וכן ארבעה קורסים נוספים.

סטטוס:

יושם.

תהליכי ההקמה של המדרשה מקודמים ומיושמים על-פי המתווה שנקבע בדו"ח, אולם לוחות הזמנים חורגים מהתכנון המקורי. תהליך הקמת המדרשה לווה בפרסום מסמך מקיף לעיון הציבור,⁶ ובסופו הוכרז על זוכה במכרז הפעולה לעבודת המדרשה הלאומית. עד כה התקיימו חמש תכניות במסגרת המדרשה, ביניהן שלושה מחזורים של קורס מצפן לסמנכ"לי משאבי אנוש בו הוכשרו כ-60 סמנכ"לים למשאבי אנוש, קורס "מסמון" לסמנכ"לים

⁵ <http://www.csc.gov.il/About/Pages/Ethics.aspx>

⁶ <http://www.csc.gov.il/Tenders/TendersServices/Documents/LeadershipAcademyDoc.pdf>

בכירים לתכנון ולתקצוב ותכנית הבכירים הראשונה. סה"כ הוכשרו עד כה כמאה בכירים במוסד זה. יישום הליך הקמת המדרשה הלאומית הושלם באיחור של כשנה ביחס למתווה המקורי.

4. קציבת קדנציות לסגל בכיר

החלטה זו עוסקת בסגל הבכיר בלבד ומשרתה "לנהל ולעודד רוטציה ותנועה בסגל הבכיר לצורך מיצוי הניסיון והעברת המידע הנצבר במהלך הכהונה בתפקיד, עלייה במיומנויות של ממלא התפקיד בסגל הבכיר על-ידי צבירת ניסיון ככלי למניעת שחיקה, ולקבע את מוביליות הידע והניסיון, את ריענון השורות ואת קידום המוכשרים והמצטיינים".⁷ הרפורמה מתייחסת לקציבת הקדנציות כאל תכנית רב-שנתית במסגרתה ייבנה בהדרגה מודל העסקת הבכירים במודל הרוטציות והקדנציות. נקבע כי התשתית החוזית להעסקת בכירים במודל זה תיוצר במהלך שנת 2014, תחל קציבת הכהונה בתפקידים בכירים ותיקבענה קדנציות לנבחרים למשרות בדרג-על, ולנבחרים חדשים לכהונה במשרות הסגל הבכיר. עוד נקבע, כי תתקיים בחינה להארכה או קיצור הזמן התקני לקדנציות במשרות הסגל הבכיר בהתאם לצרכים הייחודיים למשרה, ויבוצע תהליך מיפוי משרות הסגל הבכיר להפעלת מנגנון הקדנציות והרוטציות.

סטטוס:

יושם.

המודל לקציבת כהונות לסגל הבכיר התקבל בהחלטת ממשלה מספר 2464 מיום 8.3.15 שכותרתה "השלמת סדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה". על-פי מתווה ההחלטה, קציבת הקדנציות לסגל בכיר תחול על בסיס של 4-8 שנים, כך שכהונה תקנית תוגדר כ-6 שנים. כמו-כן, הוגדרו נהלים הנוגעים להסדר עבור הסגל הבכיר המכהן וכן נהלים הנוגעים לבכירים המצויים לקראת גיל פרישה. הנוהל נכנס לתוקף ביוני 2015 וחל על כ-852 משרות שהוגדרו בשירות המדינה. מאז החלטת הממשלה פורסמו עשרות מכרזים במודל הקצובה ומתוכם הסתיימו ואוישו 15 בלבד. מודל הקצובה הוא מודל אחיד של קדנציה בת 6 שנים בממוצע. קציבת הקדנציות מתייחסת רק לעובדים שנכנסים לתפקיד או נמצאים במערכת ומעוניינים לעבור תפקיד. על-פי ההערכה, השינוי צפוי להביא לתחלופה של כ-80% בקרב המאיישים משרות אלה, עד שנת 2020. כאמור, החלטה זו מיושמת באופן מלא, באיחור קל ביחס ללוח הזמנים המתוכנן.

5. תכנון בניין הכח

הרפורמה קבעה כי יש לקיים תהליכי תכנון אסטרטגיים, רב-שנתיים ושנתיים, של פעילות שירות המדינה כמערכת, ושל פעילות משרדי הממשלה כיחידות עצמאיות. תהליך התכנון אמור לכלול מיפוי של כלל הצרכים והחסרים ברמת המשרד, ומיפוי צפי הפורשים ותחלופת העובדים, בכדי לתכנן את פרסומי המכרזים בהתאם ומראש. בנוסף, אמור תהליך התכנון לזהות חסרים במקצועות מסוימים ובייצוג הולם של אוכלוסיות רלוונטיות בכלל, ולתת תמונת מצב על ההון האנושי של שירות המדינה, וזאת על-מנת לאפשר מענה ממוקד וכולל, למשל באמצעות הכשרות ייעודיות. בניין הכח מתוכנן בשתי רמות: (1) שירות המדינה כולו (2) כל משרד ממשלתי בנפרד. במהלך שנת 2014, על-פי לוחות הזמנים שנקבעו ברפורמה, הייתה אמורה להיכתב תכנית עבודה, ולאורה היו אמורות להתפרסם הוראות רלוונטיות למשרדים. כמו-כן, הייתה אמורה להיות מגובשת תמונת צרכים עתידית למקצועות ייחודיים.

סטטוס:

יושם חלקית.

⁷ מתוך החלטת הממשלה.

עד כה נעשה מיפוי של המצב הקיים ויצא דו"ח מפורט של הצרכים העתידיים בכלל שירות המדינה, המסייע להבין מגמות מרכזיות. בימים אלה, נציבות שירות המדינה נמצאת בסבב פרזנטציות של המשרדים.⁸ תכנית העבודה גובשה, ההוראות למשרדים פורסמו, ושלב המיפוי והתכנון הושלם כמעט במלואו. חלק אינהרנטי בביצוע הסעיף בפועל שמון ביכולת נציבות שירות המדינה והמשרדים עצמם לקבל תמונת מצב עכשווית על כח האדם בשירות המדינה, אולם בשל מערכות מידע ישנות קיים קושי של ממש בקבלת נתונים מהימנים על המערכת כולה ובקבלת תמונה תומכת. עוד יצוין, כי לא גובשה תכנית התמודדות מלאה ברמת כלל שירות המדינה עם המקצועות הנמצאים בחוסר, והפתרונות הקיימים אינם נותנים מענה מלא ומערכתי. בכל הנוגע לייצוג הולם של חרדים ובעלי מוגבלויות בתפקידים השונים, קיימת בעיה במיפוי המצב הקיים, ונדרשת לשם כך היערכות טכנולוגית שכרגע חסרה. למרות זאת, נציבות שירות המדינה פרסמה במסגרת ההנחיות לתכנון⁹ הוראה למשרדים לקיים תהליך מיפוי שמי לאוכלוסיות אלו בכדי להיטיב את יכולותיה לניהול, שליטה ובקרה. בנוסף, אגף בחינות ומכרזים הוסיף שדה זיהוי המאפשר סימון סטטוס "חרדי" למועמדים במכרזים השונים אשר יקל על צורכי מיפוי עתידיים לאוכלוסייה בהתכתב עם יישום החלטת ממשלה 869 לשילוב חרדים בשירות המדינה. כמו־כן, בימים אלו בכל הנוגע להיבטי בניין הכח הנוגע לאוכלוסיות בחסר, מתקיימים שלושה מאמצים עיקריים:

1. תכנית עבודה למצטיינים אקדמאים מקרב המגזר החרדי הנמצאת בשלבי הקמה.
2. מסלול צוערים לשירות המדינה גיבש תכנית פעולה לשילוב אוכלוסייה ערבית בתכניות עבודה. תכנית זאת היא תוצר של שת"פ עם גורמים שונים מקרב המגזר השלישי העוסקים בחברה הערבית. לדוגמה, מאמץ זה נשא פרי במחזור ה' של תכנית הצוערים לשירות המדינה לפיו 14% מקרב הצוערים במחזור הם בני האוכלוסייה הערבית.
3. בימים אלו מתגבשת תכנית רוחבית למיפוי ומתן מענים משולבים לסוגיית החסר במהנדסים בכלל שירות המדינה זאת בהמשך לדו"ח צמח בנושא.

בנוסף, במסגרת החלטת ממשלה מס' 1904, לעמידה בהוראות חוק התקציב לעניין כח־אדם, נקבע כי קליטת עובדים חדשים למשרדי ממשלה תוקפא החל מיום 1 בינואר 2017 ועד ליום 31 בדצמבר 2018. ההחלטה קובעת כי על־מנת שמשרד ממשלתי יוכל לקלוט עובדים חדשים, עליו לבנות תכנית המצייתת למסגרות תקציביות נוקשות. גזרה זו, הנובעת מקיצוץ רוחבי שנעשה בתקציב המדינה בעקבות חוק ההסדרים לשנת 2017-2018, פוגעת בהתחדשות כח האדם בשירות הציבורי ומסכלת כל הליך תכנוני שנעשה בעבר. לעניין יישום סעיף זה, משרדי ממשלה שפעלו בעבר בהתאם לתכנית עבודה ועשו מהלך תכנוני של בניית בניין כח האדם (בהתאם להוראת הסעיף), לא יוכלו להוציא את תכניתם לפועל לאור קיצוצים תקציביים, ויידרשו להכין תכנית מחודשת בהתאם להנחיות הקיצוץ החדשות.

6. צמצום המכרזים הפנימיים על חשבון הגדלת המכרזים הבין־משרדיים

חוק שירות המדינה (מינויים) – התשי"ט 1959 קובע, כי דרך המלך לקבלה לשירות המדינה היא באמצעות מכרז פומבי. יחד עם זאת נקבע בתקשי"ר, כי לשם איוש משרה פנויה בשירות המדינה חובה לפרסם מכרז פנימי לפני פרסום מכרז פומבי. המכרז הפנימי מיועד לעובדי המשרד שבו משובצת המשרה הפנויה, על כל יחידותיו, לרבות יחידות הסמך שלו.

מתוך רצון להגביר את כמות ומגוון המועמדים לתפקידים בשירות המדינה, וכן על־מנת לקצר את משך הגיוס הממוצע, נקבע ברפורמה כי יגבר השימוש במכרזים בין־משרדיים על פני המכרזים הפנימיים המהווים כיום ברירת המחדל למרבית המשרות בשירות המדינה. על־פי ההחלטה ישונה נוהל פרסום המכרזים באופן שיאפשר למשרדים להחליט על סוג המכרז, ולקבעו מראש כמכרז בין־משרדי.

⁸ <http://www.csc.gov.il/DataBases/ArticlesAndPublications/documents/assessment2015.pdf>

⁹ <http://www.csc.gov.il/DataBases/ArticlesAndPublications/documents/commissionerguidelinesplanning2017.pdf>

סטטוס:

יושם חלקית.

במסגרת הליך "עץ הדעת" נבחנה השאלה אודות הצורך בשימור המכרז הפנימי בשירות המדינה, והמדיניות של מתן קדימות לעובדי המשרד הממשלתי שבו משובצת המשרה שהתפנתה. הצוות בחן באילו מקרים יש לשמר קדימות זו, ומה הם הסיכויים והסיכונים הכרוכים בכך. בעקבות המלצות הצוות גובש מתווה חלופי, המשנה את המלצות הרפורמה להרחבה גורפת של המכרזים הבין-משרדיים. על-פי המתווה החלופי, יחולקו משרות בשירות המדינה לשלושה רבדים, כאשר המשרות הכלולות בשני הרבדים העליונים תאושנה באמצעות מכרזים פנימיים ובין-משרדיים, ואילו הרובד התחתון יאויש באמצעות מכרז פומבי. מתווה זה כאמור שונה מההחלטה המופיעה בדו"ח הרפורמה. נושא הרחבת המכרז הבין-משרדי סופל על ידי משה יישום הרפורמה מול הסתדרות עובדי המדינה, ועוגן באמצעות הסכם השכר אשר נחתם באוקטובר 2015 בין ההסתדרות הכללית, משרד האוצר ונציבות שירות המדינה, לפיו ברירת המחדל לפרסום מכרז בשירות המדינה תהא מכרז בין-משרדי, ולא פנימי כפי שהיה קודם לכן. נושא זה גם נדון בהרחבה במסגרת הוועדה המיוחדת למעקב אחר הרפורמה בראשותו של ח"כ פולקמן. במרץ 2016 החלה נציבות שירות המדינה בביצוע הסדר זה במסגרת 'פילוט' שהוגדר בשלב ראשון לרמת סגל בכיר בלבד. בדיוני הוועדה ציינו נציגי הנציבות כי לקראת תום שנת 2016 אמורה להתבצע הפעלה מלאה לכלל המשרות בדרג הבכיר בשירות המדינה. השלב הבא להרחבת המכרז הבין-משרדי צפוי להתבצע בינואר 2017 ובמסגרתו תתבצע ההפעלה גם בדרג "סגל תיכון" – דרג הביניים בשירות המדינה. יצוין כי הסדר זה לא יחול על דרג הפרקליטים, אשר הוחרג מן ההסדר כתוצאה ממשא ומתן שהתקיים בין הפרקליטים ובין ההסתדרות הכללית.

7. שינוי משך תקופת הניסיון טרם קבלת כתב מינוי (קביעות)

אחת ההמלצות בדוח הרפורמה הייתה לייצר תקופת ניסיון ארוכה יותר לעובדים, המאפשרת בדיקת התאמה לתפקיד ולצורכי המדינה. על-פי ההמלצה, תקופת הניסיון (לקבלת קביעות) תוארך לתקופה בת חמש שנים, המחולקת לשני פרקי זמן, שבתום כל אחד מהם יש לבצע הערכת התאמה. ההחלטה משנה את המצב הקיים לפיו קביעות לעובדים ניתנת לאחר שנתיים, ומייצרת משך זמן ארוך יותר לבחינת התאמת המועמד לתפקיד.

סטטוס:

לא יושם (בוטל).

יודגש כי יעד זה בוטל על ידי וועדת ההיגוי לרפורמה. ועדה מיוחדת לעניין זה, בחנה את הנושא במסגרת "תכנית עץ הדעת", והגיעה למסקנה כי שינוי הסטטוס הקיים – תקופת ניסיון של שנתיים¹⁰ – אינו נחוץ וזאת לאור השוואה בין-לאומית שבוצעה. על-כן, הארכת משך תקופת הניסיון לחמש שנים אינה עומדת עוד על הפרק, וההמלצה זו מדו"ח הרפורמה לא צפויה להתממש כלל. במקביל, ועל בסיס ההמלצה לשיפור הליכי המשוב והערכת העובדים במסגרת הרפורמה, קיימת כוונה לבצע במהלך השנתיים הראשונות ממועד קליטתו של עובד, תהליך עמוק יותר של בדיקה והסתמכות על הישגים מקצועיים בטרם קבלת הקביעות במשרד. במהלך שנת 2016 פורסם נוהל המטיל על סמנכ"לי משאבי האנוש לבחון את תפקודי העבודה של עובדים בתקופת הניסיון באמצעות ועדה בוחנת ומשובים.¹¹ על-פי הנוהל, תקופת הניסיון תמשיך לעמוד על שנתיים, ובמהלכה יש לבחון באופן מיטבי את תפקוד העובד. בפועל, משרדי המטה אינם מיישמים בשלב זה את הנחיות הנוהל.

¹⁰ <http://csc.gov.il/Units/Reform/Documents/Knowledgetree/GuidePolicy-WorkTrialFull.pdf>

¹¹ <http://csc.gov.il/DataBases/CommissionGuidelines/Documents/GuideLine110.pdf>

8. ביזור סמכויות והגדלת האחריות של משרדים ממשלתיים בניהול תקני כח האדם שלהם

במסגרת הרפורמה הוחלט כי יבוצע שינוי בנהלי התקינה כך שתתאפשר גמישות ניהולית של כח האדם במשרדים. התקינה החדשה תאפשר למשרדים לעשות שינויים במבנה הארגוני באמצעות החלפת תקנים של קבוצת תפקידים מסוימים באחרים. כך, משרד יוכל להחליף תקן של תפקיד שאין בו צורך יותר בתפקיד נדרש, ללא צורך באישור מוקדם מנציבות שירות המדינה. שינוי זה צפוי לייצר דרגות חופש גדולות יותר למשרדים לעצב את כמות, מבנה ואופי התפקידים המצויים בתחומי המשרד. בצורה זו, תתאפשר התאמה דינאמית של המבנה הארגוני לשינויים הקיימים בשוק העבודה, ותיתכן תגובה מהירה יותר לצרכים המשתנים של המשרד.

סטטוס:

יושם חלקית.

האצלת הסמכויות למשרדים מותנית בהכשרת והדרכת סמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש במדרשה למנהיגות, אשר מהווה תנאי מקדים מבחינת הנציבות. כחלק מתהליך האצלת הסמכויות הוגדרו על-ידי הנציבות מספר נושאים עבורם פורסמו נהלים והנחיות מחייבות:

1. אצילת סמכויות מילוי מקום;
2. אצילת סמכויות באיוש משרה שהתפנתה באופן זמני;
3. אצילת סמכויות בנושא עבודה פרטית (עודכנו הוראות התקשי"ר בעניין זה);
4. אצילת סמכויות בעת קביעת דרג בקליטה לשירות המדינה.

לצד נהלים אלו, קיימות פעולות נוספות בתחום האצלת הסמכויות שטרם יושמו, בין היתר: עיגון בחקיקה ראשית של נושא אצילת הסמכויות, עבודת מטה לספר האשכולות המקצועיים, הגדרת מפתחות תקינה אחידה וספר משרות ועיסוקים ממשלתי, פרסום אישור העסקת גמלאים לצורך מילוי מקום זמני, ועדכון הוראות התקשי"ר בנושא. כמו כן, לא נוסח חוזה אחיד לאצילת סמכויות לקליטת עובדים בחוזה מיוחד, ולא נקבעו כללים לעניין זה. תהליך זה אמור היה להיות מושלם כבר במהלך 2014, ומצוי על-כך בעיכוב משמעותי.

ככל הידוע, בנציבות שירות המדינה מתקיימת עבודת מטה לטובת קיומו של פיילוט אצילה בתחום התקן במספר משרדי ממשלה. עד סוף שנת 2016 אמורה תכנית הפיילוט להתפרסם והיא צפויה להיות מיושמת החל מתחילת שנת 2017.

9. גיוס ואיתור אקטיבי

בדו"ח הרפורמה מצוין ש"ייקבעו כללי איתור אקטיבי למועמדים". הכוונה בהחלטה זו היא לאתר ולגייס מועמדים פוטנציאליים לשירות המדינה בשיטות אקטיביות ("reach out") לצורך מציאת המועמדים המתאימים ביותר, על-ידי שימוש במאגרי מועמדים פוטנציאליים, קשרי אקדמיה, ימי סטודנט, ירידי תעסוקה, פניה לחברות השמה, שימוש ברשתות חברתיות, יצירת אפליקציה להגשת מעומדות ועוד. המשמעות של מהלך זה הוא מעבר משיטת גיוס פסיבית הנהוגה כיום, בה המדינה מפרסמת ו"ממתנה" שמועמדים יגישו מועמדות, לגיוס אקטיבי המותאם לרוח התקופה ולדפוסי התעסוקה העדכניים, לפיהם נדרשת פעולה יזומה מצד המדינה באיתור מועמדים איכותיים בהתאם לצרכים המשתנים ועל-פי תכנון רב-שנתי.

סטטוס:

יושם חלקית.

החלטה זו תוכננה לביצוע עד סוף שנת 2013, אולם לא יושמה בהתאם ללוח הזמנים שנקבע לה, והיישום שלה נדחה. על יישום החלטה זו אמונה ועדה במסגרת "עץ הדעת", אשר הגישה את המלצותיה לנציב שירות המדינה. ההמלצות כוללות שורה של פעולות לגיוס אקטיבי, וביניהן פנייה יזומה לגופי מגזר שלישי לשם יצירת עניין בקרב קהלים ייעודיים, שימוש בחברות כח־אדם והשמה ויצירת מאגרי מועמדים פוטנציאליים (הרחבה על ניהול מאגרים בסעיף הבא לדו"ח זה). נכון לאוגוסט 2016 חלק מההמלצות טרם יושמו, ועל־פי נציבות שירות המדינה הנושא נמצא בשלבי עיצוב.

10. התקנת כללים ברורים לניהול 'מרכזי מאגרים ייעודיים'

השינוי העיקרי הנובע מהחלטה זו הוא המעבר ממרכזים לאיוש משרה ספציפית, למרכזים לאיוש מספר משרות אשר דורשות כישורים דומים, כדוגמת השכלה וניסיון מסוימים. כך למעשה נוצר מאגר של מועמדים אשר יכולים למלא מספר תפקידים שמהותם והכישורים הנדרשים עבורם הם דומים. בצורה זו, ניתן ליעל את תהליך המיון באמצעות ביצוע מבחני ההערכה ועריכת יתר שלבי המיון פעם אחת עבור כל מועמד ולהשתמש בתוצאות עבור מספר רב של תפקידים, וזאת בניגוד למצב הקיים בו במקרים רבים על המועמד לבצע מבחנים דומים עבור כל משרה אליה הוא מתמייך. שיטת המאגרים מייצרת חיסכון ברור גם עבור המערכת אשר ממיינת את המועמד פעם אחת, וגם צפויה לקצר את משך תהליך המיון באופן שישיע לטובה על מועמדים איכותיים המתמודדים למספר משרות במערכת.

סטטוס:

יושם חלקית.

הכללים לניהול מרכזי־מאגר הותקנו ועוגנו בתקשי"ר, והם כוללים בקצרה: פרסום מרכז על־ידי המדינה, הזמנת מועמד שמעוניין להשתתף במרכז זה, בדיקת התאמת המועמדים ושיבוצם למשרה. בתום ההליך הממייך, המועמדים במרכזי־מאגר מזומנים לוועדה. המלצה מרכזית בתחום הגיוס האקטיבי נוגעת להקמה והפעלה של מאגרי מועמדים מרכזיים, אשר ייבנו תוך פנייה יזומה לציבור הרחב, ריכוז פרטי מועמדים ויצירת מנגנון "משיכת" מועמדים איכותיים, ושיבוצם לאחר תהליכי המיון והסינון. המלצה מרכזית זו, מצויה בשלבי יישום ראשוניים, כאשר בראשית 2016 הוקם מאגר ראשון, לתפקידי "רכזות לשכה". מלבד מאגר זה, באוגוסט 2016 הופעל מאגר נוסף עבור סטודנטים חרדים וכן נעשה ניסיון על ידי מנהל התכנון שבמנהל האוצר לגייס בשיטה זו מובילי תכניות במנהל התכנון, וכן הוקם מרכז מאגר בתחומי טיוב רגולציה של משרד המשפטים.

הוועדה המיוחדת למעקב אחר הרפורמה אשר פעלה בכנסת עסקה בין היתר בנושא זה, במסגרת דיוני הוועדה עלה הקושי בניהול השכני של המאגרים בהעדר מערכות מידע וטכנולוגיה התומכות את הצרכים. קושי זה צוין כקושי מרכזי ביחס ליכולת להרחיב ולהעמיק את שיטת המאגרים בשירות המדינה.

לסיכום, ניתן להצביע על כך ששיטת המאגרים אכן מקודמת, ואף החלה לפעול באופן ממוקד, אולם היישום מוגבל, סובל מקשיים טכנולוגיים ומתבצע במסגרת תכניות 'פיילוט' נקודתיות. נכון להיום, ישנו מספר מצומצם של מרכזי מאגר, ולפי מעקב שמבצעת נציבות שירות המדינה כ־100 משרות של רכזות לשכה (דירוג 15-17) אויש באמצעות שיטת המאגרים. שיטה זו, על־אף התועלת הרבה והיעילות שמציעה לשיפור הליך הגיוס, עדיין מצומצמת ואינה משמשת כאמצעי גיוס משמעותי.

11. פרסום טווח שכר משרה

בדו"ח הרפורמה מצוין כי "הנציבות והממונה על השכר והסכמי עבודה יתקינו את הכללים הנדרשים לצורך פרסום טווח שכר למשרה במסגרת פרסום המרכז הפומבי באמצעות האינטרנט". המועד הנדרש ליישום החלטה הוא מהלכה של שנת 2014. המשך הפעילות ליישום סופי של החלטה היה מיועד לשנת 2015 ואילך, כאשר "יחל פרסום טווח

שכר למשרה, במסגרת פרסום המרכז הפומבי באמצעות האינטרנט". החלטה זו באה להבטיח כי, בפני מועמדים פוטנציאליים לשירות הציבורי, יוצג טווח השכר שהם יקבלו במידה ויתקבלו לתפקיד. פרסום טווח השכר עשוי להוריד/להעלות את מספר המועמדים המתעניינים במשרה, ולמעשה לסנן מראש את המועמדים שטווח השכר לא עומד בציפיותיהם. צעד זה במהותו מגביר את השקיפות ואת תיאום הציפיות בין המועסק למעסיק.

סטטוס:

יושם חלקית.

במסגרת תכנית 'פיילוט' שהחלה בחודש אוגוסט 2016 בשבעה משרדי ממשלה ויחידות סמך, ביחס לשלושה דירוגים מרכזיים (מח"ר עד 43, מינהלי עד דרגה 19 ומשפטים עד דרגה א'4), מתפרסמת, במסגרת תנאי המרכז, הערה ביחס לאומדן טווח השכר הצפוי באותה המשרה. המשרדים הלוקחים חלק ב'פיילוט' הם: משרד הפנים, משרד הכלכלה, המשרד להגנת הסביבה, המשרד לשירותי דת, משרד המדע ושכנוולוגיה, רשות האכיפה והגבייה ורשות המיסים. למרות ההכרה העקרונית בחשיבות פרסום טווח השכר כאמור, ועל אף מרכזיותו של נושא זה בשוק התעסוקה ובעת הקבלה אל שירות המדינה המערכת מתקשה לבצע את ההתאמות הנדרשות לצורך פרסום טווח שכר והחלטה זו מצויה בעיכוב ניכר ביחס ללוח הזמנים המקורי.

12. הסדרי העסקה סטודנטיאליים

הרפורמה קבעה כי יש לתקן את הכללים המגדירים את תקופת העסקה הסטודנטיאלית, ואת תקופת ההתמחות, לטובת הקלה על השתלבות עתידית של סטודנטים בשירות המדינה. על-פי החלטה זו, יותקנו כללים ותנאים שיאפשרו לסטודנטים המועסקים בשירות המדינה תחת משרת סטודנט, להמשיך לעבוד בשירות המדינה ללא צורך להתמודד במכרז פומבי. השינוי יאפשר לסטודנטים לעבור הליך מיון מלא שאחריו יוכלו להיחשב בתום התקופה כעובדי מדינה ולגשת למרכזים פנימיים ו/או להמשיך עבודה במשרד הממשלתי בו עבדו כסטודנטים. במסגרת החלטה זו נדונה גם האפשרות להקים נתיב מיון אלטרנטיבי לסטודנטים כך שכל משרד יוכל להחליט מראש באיזה מסלול הוא מעסיק סטודנטים: האם כסטודנט במשרה זמנית או כסטודנט שעתיד להשתלב במשרד עם סיום לימודיו. יישום החלטות אלה אמור היה לסלול דרך מהירה ומובנית עבור צעירים להשתלבות בשירות המדינה, ולאפשר את מימוש הניסיון הנצבר בעבודת הסטודנט במסגרת תעסוקה עתידית.

סטטוס:

יושם חלקית.

המהלך לתיקון והסדרה מחודשת של העסקה הסטודנטיאלית טרם הושלם. אמנם גובשה שיטת המסדירה את נושא העסקת הסטודנטים בשירות המדינה, כמו כן פורסם נוהל מחייב בדבר מתן אפשרות לסטודנטים במקצועות ההנדסה (מקצועות בחוסר) לגשת למרכזים פנימיים ובין-משרדיים במסגרת מכרז מאגר עבור סטודנטים מהנדסים שפורסם (מספר התקנים לסטודנטים המועסקים בשירות המדינה מצוי בעליה מתמדת – גידול של 3700% מאז שנת 2014). נושא הסדרת הזכאות להתמודדות במכרז הפנימי עבור סטודנטים תוכנן במקור לשנת 2014 ועל-כן מצוי באיחור ניכר ביחס ללוח הזמנים. יצוין שנושא זה נדון בהרחבה בוועדה המיוחדת למעקב אחר יישום הרפורמה בכנסת, ועל רקע דיונים אלה זכה לדחיפה מחודשת, אשר כתוצאה ממנה יצאה לפועל תכנית 'פיילוט' מצומצמת, המאפשרת לסטודנטים במקצועות מסוימים בלבד – (מקצועות הנמצאים בחסר כגון: תזונה (דיאטה), פסיכולוגיה, קלינאות תקשורת, ועבודה סוציאלית) – להיקלט במאגר ייחודי, המאפשר להם להתמודד במסגרת מכרז פנימי ובין-משרדי בכפוף לעמידה בשני תנאים מצטברים:

1. 18 חודשי ותק במשרד והצלחה בעבודה בתקופת הניסיון

2. סיום הלימודים האקדמיים וכל החובות האקדמיות למוסד הלימוד

סטודנטים העומדים בדרישות הסף למכרז ונמצאים במאגר, יהיו זכאים להציג מועמדותם למכרז עד ששה חודשים מסיום העסקתם בשירות המדינה. ביתר המקצועות, עד הרחבת הפיילוט, המשרדים ימשיכו לגייס סטודנטים בהתאם להליך המקובל כיום ואלו אינם זכאים להגיש מועמדות למכרזים פנימיים/בין-משרדיים.

נציבות שירות המדינה התחייבה, כי בתחילת שנת 2017 הפיילוט בתחום זה יורחב לכלל הסטודנטים ובכל המקצועות בשירות המדינה, וכי יחל יישומו של מכרז מאגר סטודנטים ארצי.

13. שילוב של בוגרי תכניות הכשרה לשירות הציבורי

הרפורמה קבעה כי נציבות שירות המדינה תאמץ, בכפוף לקריטריונים ברורים, תכנית מכינה לשירות המדינה. לצורך כך, הנציבות תתקין כללים ליצירת מנגנוני שיתוף פעולה בהתבסס על הקיים ואלו יאומצו כזרוע הכשרה לצורך כניסת מצטיינים לשירות המדינה באמצעות התמודדות במכרזים פנימיים – ובין משרדיים, בהתאם לכללים ברורים שיקבעו. כמו כן המליץ צוות הרפורמה להקים מאגר מידע על תכניות ההכשרה החיצוניות ועל בוגריהם במאגר איכותי המתאים לאיוש משרות.

במדינת ישראל פועלות כיום מספר תכניות הכשרה לשירות הציבורי (צוערים לשירות המדינה, צוערים לרשויות מקומיות, קריאת כיוון – מעוז, ממשק, עמיתי מרכז בגין ותכנית הכלכלנים של המכללה החברתית-כלכלית). נכון להיום, שילובם של הבוגרים המסיימים את תכניות ההכשרה בשירות הציבורי אינו מובטח, ומלבד תכניות הצוערים המופעלות על ידי המדינה אין יתרון מובנה בכניסה לשירות המדינה לאותם בוגרים המסיימים בהצלחה את תכניות ההכשרה השונות, וזאת על אף ההכשרה הרלוונטית והמיונים הארוכים הכרוכים בהליך הכשרתו.

סטטוס:

יושם חלקית.

במסגרת תהליך "עץ הדעת" הוקמה ועדה שאחראית על תחום "ערוצי הזנה". הוועדה סיימה את עבודתה, אך המלצותיה לא פורסמו לכלל הציבור. במהלך שנת 2015 גויסה מנהלת תחום האמונה על יישום תהליכים אלו, ובימים אלו נעשית עבודת איסוף נתונים בנציבות שירות על כל תכנית ותכנית המדינה במטרה לבסס היכרות עם משרדי הממשלה. יחד עם זאת, ועל אף המלצות הוועדה לסלול נתיבי כניסה סדורים לאלו השואפים להשתלב בשירות הציבורי, קיים קושי של ממש ביצירת קריטריונים אחידים לאור השונות הגדולה הקיימת בין התכניות.

החלטה על שילוב בוגרי תכניות טרם יושמה, וחרגה מיעד הביצוע שלה שנקבע לשנת 2014. כפי שנראה נכון למועד עריכת הדו"ח, החלטה זו אינה צפויה להיות מיושמת גם עד סוף שנת 2016 לאור קשיים טכנולוגיים, חסמים משפטיים, חסמים מבניים, ריבוי שחקנים ושיתופי פעולה. יוער כי במהלך 2016, התקבלה החלטה ממשלה בדבר 'עתודות לישראל' ולאור החלטה זו מתעדכנת עבודת הוועדה והיא שוקדת על המלצותיה בנושא.

14. מיון טרומי

מיון טרומי כולל תיקון כללי המכרזים כך שיתאפשר הליך סינון טרומי של מועמדים על-פי אמות מידה בעלות תוקף ניבוי שיאפשרו בידי אגף בכיר לבחינות ומכרזים בנציבות שירות המדינה, וייקבעו מראש לפני פרסום המכרז. כלומר טרם התחלת תהליך מיון מועמד, אשר כולל בחינות, ראיונות ועוד, יהיה שלב מקדים בו ייבחנו נתוניו של המועמד בהשקעת משאבים נמוכה באופן יחסי לשאר התהליך. לפי מתווה זה, ייקבעו תנאים מסוימים אשר ניתנים לבדיקה לגבי המועמד על בסיס נתונים שנצברו בנוגע אליו, כגון עמידה בבחינות מקצועיות, הישגים אקדמיים, בחינות פסיכוטכניות, ניסיון קודם וכד'. תכליתו של המיון הטרומי תהיה הפנייה של המועמדים המתאימים ביותר להמשך הליכי הגיוס, שבהם מושקעים משאבים רבים, במרכזי הערכה או במכוני מיון, ובכך לחסוך זמן יקר ומשאבים הכרוכים בהליכי הגיוס והמיון.

סטטוס:

יושם חלקית.

במהלך שנת 2015, תוקנו כללי המכרזים כך שיתאפשר הליך סינון טרומי (התיקון האמור מופיע בהוראות התקשיר תחת פרק 12.14). אולם, על-אף שבוצע התיקון, הלכה למעשה לא נעשה כל שימוש במיון הטרומי, וזאת לאור העובדה כי כמות המועמדים לא הצדיקה הפעלת מנגנון זה.

15. פתיחת משרות בשירות המדינה לעובדים מגופים ציבוריים

במסגרת שיוב כוח האדם בשירות המדינה והנגשת אפשרות הכניסה לשירות הציבורי למגוון אוכלוסייה רחב יותר, הוחלט כי יש מקום להתייחס באופן מיוחד לעובדים מגופים ציבוריים. תחת ההנחה שקיים דמיון רב בין השירות הציבורי לשירות המדינה, יש יתרון בהכללת מועמדים מגופים ציבוריים שונים גם במכרזים בין-משרדיים, ולא רק במכרזים פומביים כפי שנעשה היום. כך, גם במצב בו התפקיד לא נפתח במכרז ציבורי לכלל האוכלוסייה, תתאפשר השתתפות מועמדים רבים יותר במכרז, וזאת מבלי לפגוע בהתאמתם של המועמדים למשרה, כמי שניסיונם בגופים ציבוריים אחרים הוא בעל מאפיינים דומים לניסיון שצברו עובדי מדינה במשרדים השונים.

סטטוס:

לא יושם.

על-פי הרפורמה, במהלך 2014, היה על נציבות שירות המדינה לרכז רשימה של ארגונים רלוונטיים לנושא זה ולקדם את פיתוח המתכונת בה תבצע כניסתם של מועמדים מגופים אלו לשירות המדינה. מהלכים אלה שרם בוצעו ואין כל היערכות ארגונית ליישום המלצות אלו. עוד יצויין כי במהלך דיוני הוועדה המיוחדת למעקב אחר יישום הרפורמה בכנסת, נדון נושא הרחבת המכרזים הבין-משרדיים גם לגופים נוספים בשירות הציבורי (שאינו שירות המדינה). נושא זה אמנם זכה לתמיכה רחבה מצד יו"ר הוועדה והמשתתפים שלקחו חלק בדיונים, אולם נושא זה לא קודם.

16. הצהרת מועמד

התוויית פרקטיקה לפיה תתקבל הצהרה של המועמד על עמידתו בתנאי הסף כתחליף להגשת כל המסמכים, במטרה לקצר את הליך המכרז. יש לציין כי פרקטיקה זו אינה חלה באופן גורף על כלל המשרות, ולעיתים נדרשים המועמדים להמציא מסמכים המגובים בהצהרת עורך-דין.

סטטוס:

יושם חלקית.

החל 'פיילוט' ליישום ההחלטה בשנת 2015 במסגרת מכרז מאגר ראשון של "רכוזת לשכה", אשר פורסם לפני כעשרה חודשים ושם התאפשר למועמדים להצהיר כאמור. בנוסף, ההחלטה יושמה במקצועות לגביהם הגדירה נציבות שירות המדינה כי יש לאפשר פרקטיקה זו. הדבר מבוצע במסגרת תכנית 'פיילוט', וצפוי להתרחב בהתאם לצורך המקצועי, כפי שיוגדר על-ידי נציבות שירות המדינה.

17. היערכות חדשה בנציבות שירות המדינה

המלצות הרפורמה עוסקות גם בשינויים מבניים ותפקודיים בנציבות שירות המדינה עצמה. בדו"ח הרפורמה מוגדרת המטרה כך: "חיזוק נציבות שירות המדינה כגוף המקצועי לניהול ההון האנושי בשירות המדינה וכגוף קובע מדיניות ותכנון ברמה האסטרטגית, מפקח ומקיים בקרה על יישום המדיניות הנקבעת על ידו. נציבות שירות

המדינה תהיה הגוף המנחה והמוביל והמקצועי בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה על כלל היבטיו". מתוך מטרה זו נגזרים ברפורמה מספר שינויים מבניים והתאמות בנציבות עצמה, לרבות הקמתם של גופים שונים בתוכה (תכנון אסטרטגי, תורה ודוקטרינה, מחקר, סגל בכיר ועוד), וכן ביצוע התאמה מבנית ושינוי במבנה ה'רפרנסטורה' של נציבות שירות המדינה כלפי משרדי הממשלה. על־מנת להשלים את עקרונות הרפורמה יש להטמיע את משה הרפורמה בליבת נציבות שירות המדינה ובשגרת פעילותה. על־כן, יש לפרק את המטה בהתאם לתכנית המקורית ולהטמיע את הגופים שהונבטו בו במבנה הנציבות הקבוע. שינויים אלו אמורים היו להוות את סיום עבודת משה הרפורמה ולייצר קיימות והמשכיות להליך השינוי.

סטטוס:

יושם חלקית.

השינויים במבנה הארגוני של נציבות שירות המדינה מיושמים באופן חלקי מאוד. החלה הקמה של יחידות מטה חדשות בתוך משה יישום הרפורמה, תוך איוש חלק מהתקנים הרלוונטיים, ביניהן יחידת תכנון אסטרטגי ויחידה לפיתוח תורה ודוקטרינה, וכן אוייש תפקיד ראש מינהל הסגל הבכיר. בנוסף, הוקם אגף בכיר לבקרה מחוץ למטה יישום הרפורמה. עם זאת, השינוי הנדרש – פירוק המטה, השמעתו בנציבות, ואיגום כלל הגופים הממונים על מערכת משרדי הממשלה, הבריאות והביטחון לכדי גוף אחד, טרם בוצע. אי השמעת משה הרפורמה בתוך המבנה הארגוני של נציבות שירות המדינה, מביא לכך שמטה הרפורמה הפך לכתובת המיידית והטבעית לעסוק בכל נושא המטופל במסגרת הרפורמה, וזאת למרות שקיימות אינסטנציות מקצועיות אחרות בתוך נציבות שירות המדינה לטיפול בנושאים אלה. העיכוב בארגון מחדש של נציבות שירות המדינה מייצר קושי פוטנציאלי ב"קליטת" הליכי הרפורמה לאחר פירוק מטה היישום ופעילות הנציבות במבנה חדש.

טבלה מסכמת: סטטוס ביצוע החלטות מרכזיות ברפורמה ביחס ללוח הזמנים המקורי

החלטה	זמן לביצוע על-פי הרפורמה	יישום בהתאם לדו"ח מעקב 1 (2015)	יישום בהתאם לדו"ח מעקב 2 (2016)
1 פיתוח מערך הערכת עובדים ותמריצים	פרוס בין 2013-2015	<input checked="" type="checkbox"/> יושם	<input checked="" type="checkbox"/> יושם
2 ניסוח והשמעת קוד אתי לשירות המדינה	2015 ואילך	<input checked="" type="checkbox"/> יושם	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית ¹²
3 הקמת המדרשה הלאומית	במהלך 2014	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית	<input checked="" type="checkbox"/> יושם
4 קציבת קדנציות לסגל בכיר	במהלך 2014	<input checked="" type="checkbox"/> יושם	<input checked="" type="checkbox"/> יושם
5 תכנון בניין הכח	במהלך 2014	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית
6 צמצום המכרזים הפנימיים על חשבון הגדלת המכרזים הבין-משרדיים	במהלך 2014	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית
7 שינוי משך תקופת הניסיון (קביעות)	במהלך 2014	<input checked="" type="checkbox"/> לא יושם	<input checked="" type="checkbox"/> ההמלצה בוטלה ע"י ועדת ההיגוי
8 ביזור אחריות למשרדים ממשלתיים בניהול תקני כוח האדם	במהלך 2014	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית
9 גיוס ואיתור אקטיבי	עד סוף 2013	<input checked="" type="checkbox"/> לא יושם	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית
10 הקמת מכרזי מאגרי עתודה ייעודיים	במהלך 2014	<input checked="" type="checkbox"/> לא יושם	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית
11 פרסום שווח שכר	2015 ואילך	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית
12 הסדרי העסקה סטודנטיאליים	במהלך 2014	<input checked="" type="checkbox"/> לא יושם	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית
13 שילוב של בוגרי תוכניות הכשרה לשירות הציבורי	במהלך 2014	<input checked="" type="checkbox"/> לא יושם	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית
14 מיון טרומי	במהלך 2014	<input checked="" type="checkbox"/> לא יושם	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית
15 פתיחת משרות בשירות המדינה לעובדים מגופים ציבוריים	במהלך 2014	<input checked="" type="checkbox"/> לא יושם	<input checked="" type="checkbox"/> לא יושם
16 הצהרת מועמד	במהלך 2015	<input checked="" type="checkbox"/> לא יושם	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית
17 היערכות חדשה בנציבות שירות המדינה	במהלך 2014	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית

¹² התקנון נכתב אך טרם הוטמע (ההבדל בסטטוס היישום בין השנים, כך שב-2015 יושם וב-2016 יושם חלקית, נובע משלבי הביצוע השונים בתוך התהליך).

מסקנות ותובנות מדו"ח המעקב

בחינת יישום ההחלטות שלעיל מתוך דו"ח הרפורמה גוזרת מספר תובנות. תובנות אלה נועדו להציג נקודות ליבה מרכזיות הנוגעות לתהליכי היישום של הרפורמה, אשר יש בהן בכדי ללמד על הליכי התקדמותה בראייה רחבה, וכן לספק כלים לבחינת תהליכי שינוי מרכזיים אחרים שמובילה הממשלה.

להלן התובנות –

1. התמקדות בהון אנושי קיים:

מרכז הכובד של דו"ח הרפורמה, והחלטת הממשלה המאמצת אותו, הושם על טיוב ההון האנושי הקיים (דגש ניכר על הערכה ומשוב, שיפור תהליכי הכשרה ולמידה, השמעת ערכים וכו'). מספר מצומצם יותר של מסקנות הופנה להתחדשות ודינאמיות, בדגש על קליטת עובדים מן החוץ, שיפור תהליך המכרזים וכיו"ב. כאשר בוחנים את רמת היישום של סעיפי ההחלטה ניתן לראות מגמה זו גם בתמונת היישום. ככלל, ניתן להצביע על כך שלאורך שנות יישום הרפורמה הוקדשו מאמצים ניכרים לטיפול בכח האדם הקיים, המשתקפים בשיעור גבוה של הצלחה ומימוש. לעומתם, ההמלצות הנוגעות לעידוד כניסתו של הון אנושי חדש אל המערכת נמצאים מצויות בעיכוב משמעותי ביחס ללוחות הזמנים של הרפורמה, ונראה כי חלקים ניכרים מהמלצות אלה זכו לדחיפה מחודשת רק במהלך השנה החולפת.

2. השמעת מטה הרפורמה בנציבות:

הקמת מטה מרכזי ("מינהלת"), שכל עיסוקו הוא מימוש וביצוע החלטות הרפורמה, הינה אבן דרך משמעותית, שללא ספק הביאה לשיעור גבוה יחסית של הצלחה במימוש יעדי המדיניות. גיבוי המטה בתקנים מתאימים ויצירת מיקוד ממשי חיובי סביב המטה, סייעו בהובלה מהירה ואפקטיבית של מהלכים מרכזיים ברפורמה, וביצירתו של "חלוץ ההולך לפני המחנה". על-פי מתווה הרפורמה, מטה היישום צפוי היה להתפרק בסוף שנת 2015, תוך השמעה של תהליכי הרפורמה במסגרת המבנה הארגוני של נציבות שירות המדינה. גם היום בשנת 2016, נקודה זו מסתמנת כאתגר מפתח ביחס לעתיד הרפורמה, ושאלת המשך תפקודו של המטה נמצאת על סדר יומו של נציב שירות המדינה ושל ועדת ההיגוי בראשה הוא עומד, אך החלטה אופרטיבית טרם התקבלה בנושא. על-מנת להשלים את ביצוע הרפורמה, יש לפרק את מטה היישום בהתאם לתכנית המקורית ולהשמיע אותו בתוך המבנה הארגוני הקבוע של נציבות שירות המדינה.

3. ריבוי תכניות 'פיילוט':

התבוננות רחבה על תהליך ביצוע הרפורמה מעידה כי השימוש במודל ה'פיילוט' מהווה כלי מרכזי בארגון הכלים ליישום הרפורמה. מתוך 18 סעיפים שנבחרו למעקב בדו"ח זה, שבעה הליכים נמצאים במסגרת של 'פיילוט' (העסקת סטודנטים, פרסום טווח שכר, הצהרת מועמד, פיתוח מערך עובדים ותמריצים, ניסוח והשמעת קוד האתי בשירות המדינה, צמצום המכרזים הפנימיים, מיון וגיוס על פי שיטת המאגרים). אין ספק שה'פיילוט' מהווה כלי ניהולי חשוב ואפקטיבי, שלעיתים נדרש בתהליכי עומק, הסרת התנגדויות וכאשר מתבצע שינוי מבני כה מקיף. אולם, נראה כי נעשה בכלי זה שימוש אף במקומות שאין בהם צורך, כאשר הדבר אינו מצריך תהליך של התבוננות, למידה והסקת מסקנות (דוגמת פרסום טווח שכר, קוד אתי ועוד). בפועל, ריבוי תהליכי ה'פיילוט', שבמקרים מסוימים אף אינם תחומים בזמן, מביא בפועל לעיכוב משמעותי בביצוע הרפורמה ונשיאת הערך המלא של התוצאה הנדרשת ביחס לתכנון.

4. קושי טכנולוגי בניהול מידע בתחום ההון האנושי

המערכת הטכנולוגית אשר מתכללת ומנתבת את ההון האנושי בשירות המדינה היא מערכת 'מרכבה HR', מערכת שהחלה לעבוד בשנת 2003. על-אף שלמערכת זו יתרונות רבים, היא אינה עונה על צרכיה הארגוניים של נציבות שירות המדינה כיום בניהול ההון האנושי, לאור היקפי כח האדם כיום בשירות המדינה (כ 74,000 איש). ניכר שמערכת זו מהווה גורם מעכב לתהליכים מערכתיים הנעשים במסגרת פעולות הטמעת הרפורמה, דוגמת נושאי ותק והעסקה סטודנטים אילית, הרחבת ערוצי הזנה, וביזור ואצילת סמכויות על-ידי נציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה. הקשיים המרכזיים בתפעול המערכת נובעים מכך שהמערכת דורשת הזנת נתונים ידנית (ביצוע מעקב ידני אחר ההון האנושי בשירות המדינה). בנוסף, קיים קושי בקבלה והפקה של מידע בזמן אמת וישנם מקרים לא מעטים של הפקת מידע שגוי. המסקנה העולה בביורר מבדיקת היבט זה היא כי המשך הטמעה אפקטיבית של תהליכי הרפורמה מחייבת קפיצת מדרגה טכנולוגית ותשתיות מתקדמות לניהול ההון האנושי.

5. מחויבות דרג מקצועי ופוליטי

יש לקחת בחשבון כי מימוש הרפורמה מתקיים כאשר ברקע מצוי מתח הולך וגובר ביחסים שבין הדרג המקצועי לדרג הפוליטי, אשר מתבטא בין השאר בשורת יוזמות פוליטיות המבקשות לשנות את יסודות הבית, כמו יוזמות השרים להוספת משרות אמון, לשינוי עבודתן של ועדות האיתור, ולהסרת חסמים בביצוע מינויים פוליטיים. מתחים אלו, המייצרים אווירה של חוסר אמון וחדשנות הדדית בין הדרג המקצועי ובין הדרג הפוליטי, פוגעת משמעותית בהתקדמותם של תהליכים מקיפים וארוכי טווח הנדרשים לרפורמה כה מקיפה בניהול ההון האנושי. על-מנת שהרפורמה תצליח ותיושם במתכונתה המקורית והמלאה נדרש קשב פוליטי וגיבוי משמעותי הן מצד שרי הממשלה, וראש הממשלה בראשם, והן מצד השחקנים הבכירים בשירות הציבורי, המאפשר לרתום את המערכת כולה למאמץ משותף. נראה כי השנה החולפת, התאפיינה באווירה הפוכה, אשר הביאה לשחיקה בגיבוי ובתמיכה להם זקוקה רפורמה בסדר גודל שכזה.

6. מעורבות ציבורית ולחץ להשלמת התכנית:

יישום הרפורמה כרוך בתהליך רב-שנתי, המחייב רציפות ועצימות ביצועית גבוהה. נוכח זאת, לתהליכי בקרה ומעורבות ציבורית ותקשורתית יש ערך רב בהצלחת התכנית. נראה כי במהלך השנה האחרונה קיימת מגמה חיובית מבחינת העניין הציבורי שהרפורמה מעוררת – נושאים שונים במסגרת הרפורמה מקבלים יותר חשיפה (בין אם בגלל הגיוס הרחב של סטודנטים לשירות המדינה, בין אם בגלל שינויים שהוטמעו במסגרת המכרזים בשירות הציבורי ובין אם לאור תהליכים אחרים), וזאת על אף שמדובר בנושא "אפור" שקשה לעוררו ציבורית. ייתכן כי העיסוק במסגרת דוחות מעקב אלו, גם הוא, העלה את ההד התקשורתית ואת היכולת לייצר יותר "אנרגיה" סביב הנושא המורכב הזה.

