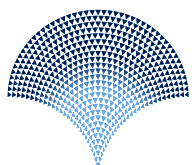


יישום הרפורמה בהון האנושי בשירות המדינה

דו"ח מעקב מס' 3 | ספטמבר 2022

על בסיס החלטת ממשלה מס' 481 לאימוץ המלצות
הוועדה לשיפור מנגנוני ההון האנושי בשירות המדינה
מיום 30 ביוני 2013



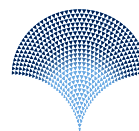
CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שטוב. בשבילנו.

התנועה לחופש המידע (ע"ר)
الحركة لحرية المعلومات
The Movement for Freedom of Information





אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה העוסקת 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 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 ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

יישום הרפורמה בהון האנושי בשירות המדינה

דו"ח מעקב מס' 3 | ספטמבר 2022

על בסיס החלטת ממשלה מס' 481 לאימוץ המלצות הוועדה
לשיפור מנגנוני ההון האנושי בשירות המדינה
מיום 30 ביוני 2013

הדוח נכתב על ידי תחקירנית המוניטור והתנועה לחופש המידע של פרנק
ובהנחיית ניר לוי, מנהל תוכנית המוניטור במרכז להעצמת האזרח

תודתנו המיוחדת לשותפנו מהחברה האזרחית התנועה לחופש המידע והקליניקה לחופש המידע
מהמכללה למינהל על סיוע וגיבוש הדו"ח.

תוכן העניינים

3	תקציר
5	טבלה מסכמת: סטטוס ביצוע החלטות מרכזיות ברפורמה
8	הקדמה
9	רקע
21	פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישום החלטת ממשלה 481
12	• תכנון כוח אדם
12	– קציבת קדנציות לסגל הבכיר
12	– תכנון בניין הכח
14	– היערכות חדשה בנציבות שירות המדינה
16	– ניסוח והשמעת קוד אתי לשירות המדינה
17	• הליכי מיון וגיוס
17	– גיוס ואיתור אקטיבי
81	– התקנת כללים ברורים לניהול 'מכרזי מאגרים ייעודיים'
18	– פרסום שווח שכר משרה
19	– מיון שרומי
20	– הצהרת מועמד
21	• פתיחת השורות בשירות המדינה
21	– מעבר מקיום מכרזים פנימיים למכרזים בין־משרדיים
22	– הסדרי העסקה סטודנטיאליים
23	– שילוב של בוגרי תכניות הכשרה לשירות הציבורי
23	– פתיחת משרות בשירות המדינה לעובדים מגופים ציבוריים
24	• גמישות ניהולית
24	– ביזור סמכויות והגדלת האחריות של משרדים ממשלתיים בניהול תקני כח האדם שלהם
26	סיכום ומסקנות

תקציר

דוח זה עוקב אחר יישום הרפורמה לניהול ההון האנושי בשירות המדינה, המיושמת בעקבות החלטת ממשלה 481 המאמצת את המלצות דו"ח וועדת הרפורמה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ואת המתווה שהוצע ליישומן, אשר עומדת במרכז דו"ח זה.

הדו"ח הראשון של המרכז להעצמת האזרח יחד עם ארגון מע"ש בנושא פורסם ביולי 2015 והדו"ח השני פורסם באוקטובר 2016. כעת, מובאת בפניכם הערכה מחודשת לסטטוס היישום של סעיפים נבחרים ברפורמה נכון ליולי 2022.

תחום ניהול ההון האנושי עבר תמורות רבות בעשורים האחרונים. בעוד שהעיסוק המסורתי התבטא באוריינטציה של מתן שירותים אדמיניסטרטיביים, טיפול בכוח אדם ובהמשך עסק בניהול המשאב האנושי, הגישה המקובלת היום גורסת כי העובד הוא חלק מנכסיו ומשאביו של הארגון. הדברים הללו נכונים לכלל הארגונים אך כשהארגון הוא נציבות שירות המדינה, הקטר המוביל את השירות הציבורי, מתווספת חשיבות הולכת וגוברת לכך שהמשאב הזה ינוהל בצורה המיטבית ביותר בשבילנו, הציבור.

קבלת החלטת הממשלה 481 בתאריך 30.06.13 ביקשה להפוך את תחום ניהול ההון האנושי מגורם פסיבי שבעיקרו מגיב לסיטואציות וצרכים, לגוף יוזם הלוקח חלק מרכזי ומשמעותי בהתפתחותו של הארגון. על פי תפיסה זו, עובדים ומנהלים בתחום נדרשים להוות גורמי תכנון, תכלול וייזום, המסייעים בהובלת היחידות להגשמת מטרותיהן ומימוש יעדיהן תוך התנהלות אפקטיבית במציאות משתנה.

רפורמת ההון האנושי עסקה במספר מרכיבים מהותיים: הליכי מיון וגיוס לשירות המדינה, האצלת סמכויות לממונים על ההון האנושי במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, השבחה וגיוון ההון האנושי בשירות הציבורי.

בעניין הליכי מיון, גיוס והעצמת התחרותיות בשירות המדינה, נמצא כי הליכי המכרזים בנציבות, שמהווים חלק מרכזי ברפורמה ובראשם ההחלטה לצמצום המכרזים הפנימיים על חשבון הגדלת המכרזים הבין-משרדיים, מתנהלים בצורה שפוגעת ואף מונעת את השבחת ההון האנושי. על אף השנים שעברו מאז קבלת ההחלטה והשיפור שחל בנושא, ההחלטה לפתיחת משרות בשירות המדינה לעובדים מגופים ציבוריים לא יושמה ואף אין כל היערכות ארגונית ליישומה, לא נעשה מאמץ לשילוב בוגרי תכניות ההכשרה לשירות הציבורי כך שכיום מלבד תכנית הצוערים, שאר תכניות ההכשרה לא מקנות כל יתרון או מבטיחות שילוב בשירות המדינה.

כך, מנתונים שפורסמו על ידי התנועה לחופש המידע,¹ עולה כי מהרגע שהמדינה מפרסמת מכרז לתפקיד ועד הרגע שוועדת המכרזים מקבלת את ההחלטה לגבי המינוי חולפים 83 ימים בממוצע. הנתונים שהתקבלו גם מצביעים על כך שב-37 יחידות ממשלתיות זמן הגיוס גבוה מהממוצע. שיאנית זמן ההמתנה היא רשות שוק ההון עם 259 ימים. עוד מתברר כי למשרות בכירות זמן הגיוס ארוך עוד יותר, כמעט 91 ימים בממוצע. לכך מתווסף הנתון שמצביע על כך שכ-41% מכלל המכרזים הבין-משרדיים שפורסמו החל מינואר 2019 ועד חודש נובמבר 2021 הינם מכרזים במיעוט מועמדים, קרי – במכרזים אלו עמדו בתנאי הסף 12 מועמדים או פחות ומחדד עוד יותר את המסקנה כי אין להניח שמתן משאבים וסמכויות מספיקים להבטיח יישום מדיניות אלא שיש להקדיש תשומת לב ניהולית.

יתר על כן, השימוש בתהליכי הקליטה הדיגיטליים לא נרחב מספיק. הוכחה לכך ניתן למצוא בנתונים שפורסמו ומצביעים על כך שבאמצעות שימוש בתהליכי קליטה דיגיטליים הנציבות קלטה רק כ-15% מכלל העובדים שנקלטו. הנציבות לא ערוכה באופן מוחלט לטרנספורמציה הדיגיטלית ושוק העבודה המשתנה.

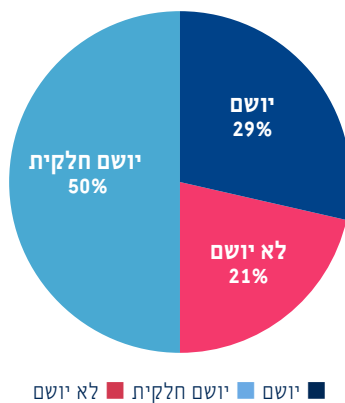
בנוגע לגמישות הניהולית והאצלת סמכויות למנהלי ההון האנושי במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, ניתן לראות כי שיעור משרדי הממשלה ויחידות הסמך המצויים באצלת סמכויות מלאה בתחום התקן הוא 45% בלבד. נתונים עגומים נוספים שפורסמו בדו"ח סקר מוכנות שפורסם במאי 2021, בו השתתפו 37 משרדי ממשלה ויחידות סמך, הראו כי 18 משרדים מומלצים לאצילה מלאה, 10 מומלצים לאצילה חלקית ו-19 לא מומלצים לאצילה. הדבר מעיד על כך שאין

1. התנועה לחופש המידע, כמה זמן לוקח להתקבל לעבודה בשירות המדינה, 09.03.22. ראו ב: <https://www.meida.org.il/12161>





תשתית מתאימה לקידום מתווה האצילה. בפועל נציבות שירות המדינה לא האצילה סמכויות מהותיות. טרם הוסדרה האצלת סמכות הנציב לחתימה על חוזים מיוחדים ובפרט חוזים אישיים, והסמכות לפתיחת עיסוקים חדשים לאחראים בגופים הממשלתיים.





המצב לא מעודד גם בכל הקשור לנתונים בדבר שוויון מגדרי וגיוון תעסוקתי. נדמה שלמרות שהחשיבות בדבר קידום של אוכלוסיות מגוונות הופנמה, הנציבות לא עושה מספיק להשגת מטרה זו. מהנתונים שפורסמו ניתן לראות כי שיעור המשרדים ויחידות הסמך שציונם במדד הגיוון התעסוקתי מוגדר "טוב" הוא רק 8% ושיעור הנשים בסגל הבכיר בשירות המדינה לא מהווה אפילו מחצית מכלל העובדים.







הדו"ח עוקב אחר יישום סעיפי החלטת ממשלה 481, במטרה לתאר תמונת ביצוע עדכנית ומפורטת לשנת 2022. התמונה שעולה מהדו"ח היא שיישום ההחלטה הוא חלקי בלבד. בתוך כך, מתוך 14 סעיפים יישומיים בהחלטה – 4 סעיפים יושמו (29%), 7 יושמו באופן חלקי (50%) ו-3 לא יושמו כלל (21%).



טבלה מסכמת: סטטוס ביצוע החלטות מרכזיות ברפורמה

נושא	סעיף	מרכיב ההחלטה	יישום בהתאם לדו"ח מעקב 3 (2022)	פירוט סטטוס ביצוע
תכנון כוח אדם	קציבת קדנציות לסגל הבכיר	נקבעה קציבת קדנציות לטווח של בין 4-8 שנים. זאת, על מנת "לרענן את השורות", למצות את הידע הנצבר במהלך הכהונה בתפקיד, למנוע שחיקה ולקדם עובדים מצטיינים בשירות המדינה	 לא יושם	לא קיימת הנחיית נציב להפעלה והחלת מנגנוני הרוטציה בשירות המדינה בסגל הבכיר המסדירה את דרך פרסום המשרות, אופן הגשת המועמדות, הקריטריונים והתבחינים שעל בסיסם תתאפשר הגשת מועמדות ואופן בחירת המועמדים באותן משרות בסגל הבכיר. על כן, מנגנון קציבת קדנציות לסגל הבכיר אינו מיושם.
תכנון כוח אדם	תכנון בניין הכוח	יתקיימו תהליכי תכנון אסטרטגיים לטווח הארוך של פעילות שירות המדינה כמערכת, ושל פעילות משרדי הממשלה כיחידות עצמאיות	 יושם חלקית	מתקיימים מאמצים להיערכות לקראת המקצועות הצפויים להיות בחוסר, למיפוי המשרות שיושפעו ממהלכים דיגיטליים, לשימור ידע פורשים, וכן מהלכים לשיפור ציוני המדד לגיוון תעסוקתי ושוויון מגדרי אך באיחור ניכר כך שלא ניתן למדוד את תוצאותיהן כעת. במקצועות שיש מחסור העובדה שהליכי הגיוס הם איטיים ולא יעילים מונעת מהמדינה להתחרות על כוח האדם מול השוק הפרטי.
תכנון כוח אדם	היערכות חדשה בנציבות שירות המדינה	שינויים מבניים ותפקודיים בנציבות שירות המדינה	 יושם חלקית	למרות מספר פעולות שבוצעו להשמעה של גופי המטה ליישום הרפורמה בנציבות, תהליך ההשמעה לא הסתיים.
תכנון כוח אדם	ניסוח והשמעת קוד אתי לשירות המדינה	יתקיים תהליך גיבוש הצעה לקוד אתי לשירות המדינה והוא יוגש לממשלה לאישור	 יושם	הקוד האתי של שירות המדינה נכנס לתוקף ב-09.05.2017.

נושא	סעיף	מרכיב ההחלטה	יישום בהתאם לדו"ח מעקב 3 (2022)	פירוט סטטוס ביצוע
הליכי מיון וגיוס	מעבר מקיום מכרזים פנימיים למכרזים בין-משרדיים	יגבר השימוש במכרזים בין-משרדיים על פני המכרזים הפנימיים	 יושם חלקית	במאי 2016 החל השלב הראשון למימוש החלטה זו ומשרות הנמנות על הסגל הבכיר, במתח הדרגות 41-43 בדירוג המח"ר ומקבילותיהן בדירוגים האחרים, פורסמו במכרז בין-משרדי כמכרז ראשון. בדצמבר 2021 ולאחר הליכים משפטיים הנחה הנציב לפתוח באופן הדדי את מכרזי הפרקליטים והמשפטנים בשירות הציבורי האחד לשני. יש לציין כי הדירוג הפרקליטים יפתח במלואו רק במאי 2023. (בהתאם להנחיית מנהלת אגף בכיר גיוס ומיון ינואר 2022).
הליכי מיון וגיוס	הצהרת מועמד	התוויית פרקטיקה לפיה תתקבל הצהרה של המועמד על עמידתו בתנאי הסף כתחליף להגשת כל המסמכים, במטרה לקצר את הליך המכרז	 יושם חלקית	במכרזים מוגדרים תהיה אפשרות להגיש הצהרה שתיבדק בהמשך וכן הוגדרו מקרים חריגים בהם ניתן להגיש תצהיר.
הליכי מיון וגיוס	גיוס ואיתור אקטיבי	מעבר משיטת גיוס פסיבי לגיוס אקטיבי המותאם למגמות המודרניות הנהוגות כיום בשוק העבודה	 יושם חלקית	ההחלטה לא מיושמת במלואה. כלי אפשרי שלא מיושם הוא איתור גיוס של אנשים בעלי כישורים ייחודיים באמצעות ספקי גיוס פרטיים. נציין, כי רוב הגיוס בשירות המדינה מתבצע באופן פסיבי ולא אקטיבי.
הליכי מיון וגיוס	התקנת כללים ברורים לניהול 'מכרזי מאגרים' ייעודיים	מעבר ממכרזים לאיוש משרה ספציפית, למכרזים לאיוש מספר משרות אשר דורשות כישורים דומים	 יושם	הותקנו כללים שעוגנו בתקשי"ר ב-2016 ופורסו באוגדן ההנחיות למועמדים למשרות בשירות המדינה שפורסם באוקטובר 2020.

נושא	סעיף	מרכיב ההחלטה	יישום בהתאם לדו"ח מעקב 3 (2022)	פירוט סטטוס ביצוע
הליכי מיון וגיוס	פרסום טווח שכר	יותקנו הכללים הנדרשים לצורך פרסום טווח שכר למשרה במסגרת פרסום המכרז הפומבי באמצעות האינטרנט	 יושם	כיום מפורסם טווח השכר ברוב המכרזים הפומביים ולמעט במכרזי עתודה.
הליכי מיון וגיוס	הסדרי העסקה סטודנטיאליים	יותקנו כללים ותנאים שיאפשרו לסטודנטים המועסקים בשירות המדינה תחת משרת סטודנט, להמשיך לעבוד בשירות המדינה ללא צורך להתמודד במכרז פומבי	 יושם	במרץ 2022 עודכן המתווה וכיום עומדת בפני סטודנטים הזכות להתמודד במכרזים פנימיים ובין משרדיים.
הליכי מיון וגיוס	שילוב של בוגרי תכניות ההכשרה לשירות הציבורי	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	 לא יושם	מלבד תוכניות הצוערים, תוכניות הכשרה נוספות כמו מנדל וממשק לא מקנות כל יתרון או מבטיחות שילוב בשירות המדינה.
הליכי מיון וגיוס	מיון טרומי	תיקון כללי המכרזים כך שיתאפשר הליך סינון טרומי של מועמדים על-פי אמות מידה בעלות תוקף ניבוי	 יושם חלקית	במהלך 2021 נעשה שימוש ב-7 כלי גיוס ומיון מקוונים ובמהלך שנת 2022 מתוכננים להיכנס לשימוש 5 כלים מקוונים נוספים.
הליכי מיון וגיוס	פתיחת משרות בשירות המדינה לעובדים מגופים ציבוריים	הנגשת אפשרות הכניסה לשירות הציבורי לעובדים מגופים ציבוריים	 לא יושם	המהלכים שרם בוצעו.
גמישות ניהולית	ביזור סמכויות והגדלת האחריות של משרדים ממשלתיים בניהול תקני כח האדם	יבוצע שינוי בנהלי התקינה כך שתתאפשר גמישות ניהולית של כח האדם במשרדים	 יושם חלקית	הנתון עומד על 45% ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך נכון ל-2021.

הקדמה

במחצית שנת 2013, לפני כמעט 9 שנים (נכון למועד עריכת דו"ח זה), יצאה לדרך הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, על בסיס החלטת הממשלה 481 שהתקבלה ביום 30.6.2013.

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 בעקבות הניסיונות הקודמים להוביל שינויים מקיפים בניהול המשאב האנושי, ניסיונות שלא צלחו לחולל רפורמות. 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 התנועה לחופש המידע 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 נבחרות 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 מיוחדת שהוקמה בכנסת ה-20 ובראשה עמד חבר הכנסת רועי פולקמן, למלחמה בבירוקרטיה ולטובת מעקב אחר הרפורמה בשירות הציבורי, וממצאיו הוצגו לנציבות שירות המדינה ולמשרד 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 בוצע המעקב אחר יישום המלצות הרפורמה, שנה נוספת.

בתאריך אוקטובר 2016 הושלם והוגש דו"ח המעקב השני המהווה דו"ח המשך לדו"ח הראשון אחר יישום המלצות הרפורמה, אשר עדכן את סטטוס היישום של חלק מהחלטות הדו"ח הקודם, וכן נוספו לו שתי החלטות נוספות שהיו תחת מעקב. נכון למועד עריכתו, חלק ניכר מן ההחלטות לא יושמו או יושמו באופן חלקי (רק 3 מתוך 17 ההחלטות שנבחנו יושמו באופן מלא).

אחת ממסקנות דו"ח המעקב השני הייתה כי בהתאם לקצב השינויים המואץ יותר מאי פעם, הצרכים של הציבור, החברה והכלכלה משתנים בהתאמה ועל הנציבות להתאים את עצמה לעידן החדש ובתוך כך לבצע קפיצת מדרגה טכנולוגית, להשמיע בצורה אפקטיבית תשתיות מתקדמות לניהול ההון האנושי וכי נדרש קשב פוליטי מצד שרי הממשלה ובראשם ראש הממשלה וגיבוי מצד השחקנים הבכירים בשירות הציבורי על מנת לרתום את המערכת כולה למאמץ משותף כמו גם מעורבות ציבורית ותקשורתית שהיא בעלת ערך רב בהצלחת הרפורמה. כפועל יוצא ממסקנה זו, מבוצע המעקב אחר יישום המלצות הרפורמה, זו השנה השלישית, 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 גם באמצעות בקשות מידע, איסוף חומרים גלויים המפורסמים לציבור וכן סיוע במידע מצד גורמים חוץ-ממשלתיים במגזר השלישי ובאקדמיה.

אנו מגישים דו"ח זה כשירות לממשל ולציבור כאחד, במטרה 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 לטובת קידומה ומימושה של הרפורמה לטובת הציבור כולו.

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 הציבורית-מקצועית, בראשות חיים קוברסקי, פעלה במשך 3 שנים וערכה בדיקה כוללת וניתוח מעמיק של שירות המדינה והגופים הנתמכים מתקציב המדינה. מסקנות הוועדה שהוגשו לממשלה בשנת 1989 היו כי "שירות המדינה אינו עונה על הצרכים והיכולות הנדרשות לצורך המשך בניית המדינה וכי הוא מאופיין בקשיי הסתגלות לתמורות ולמגמות העולמיות". בעקבות מסקנות הוועדה, מונה הנציב דאז, מר מאיר גבאי, לממונה על ביצוע הרפורמה בשירות המדינה. אולם, חרף החלטת הממשלה 1240 בינואר 1990 בה אושר דוח ועדת קוברסקי אישור עקרוני ונקבע כי יישומו יארך שלוש שנים ועל אף מתן האחריות לנציב, הרפורמה לא צלחה והמלצות הדו"ח לא באו לכדי מימוש.

בשנת 1991, לאחר החלטת הממשלה דלעיל הוקמו ע"י נציב שירות המדינה צוותי עבודה לתכנון יישום דו"ח קוברסקי, אך רק בשנת 1994 נעשה ניסיון מרכזי לחדש את הליכי המלצות הדו"ח, 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 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 2000 הקימה הממשלה ה-28 בהחלטה 1517 את "המטה לניהול ציבורי חדש" שיעודו היה לבחון מחדש את דרכי פעולתו ואיכותו של השירות הציבורי בישראל ולפעול לשינוי דפוסי עבודתו בכדי להתאימן לצרכים ולמשימות שעומן הוא יידרש להתמודד בשנות ה-2000 ולהביא לניצול יעיל יותר של ההון האנושי בשירות המדינה. אולם דומה שמסקנותיהם היו דומות למסקנות ועדת קוברסקי שאושרו ע"י הממשלה עשור קודם לכן וכי פעולותיהם לא תרמו תרומה ממשית לקידום הרפורמה לשיפור ההון האנושי בשירות המדינה. המטה היה נטע זר בנציבות ולכן מהלכים רבים לא חללו והוטמעו כנדרש וכמצופה.

בשנת 2004, הואצלו למשרדים סמכויות מסוימות במספר תחומים בניהול ההון האנושי, ביניהם: דרגות אישיות, שינויי תקינה, מינוי בפועל ועוד.

במהלך השנים 2006 ו-2007 אצלה נציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה וליחידות הסמך סמכויות בתחום ניהולם של מרכזי כוח אדם במגוון דירוגים.

בשנת 2007, הציעה הנציבות מתכונת לרפורמה כוללת בניהול. הרפורמה שהוצעה, כללה התייחסות לניהול מתקדם של משרדי הממשלה ויחידות הסמך באמצעות רביזיה בשיטת התקצוב הציבורי, ניהול על פי יעדים ותכניות עבודה, הקמת סוכנויות ניהול ממשלתיות, קידום איכות ומצוינות, תוך הטמעת מנגנונים לשיפור מתמיד וכן פיתוח הסגל הניהולי הבכיר בשירות המדינה.²

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 הבוער בקידום שינויים משמעותיים במנגנון שירות המדינה, בדגש על ניהול המשאב האנושי על-מנת לעמוד בשורה אחת עם מגמות וסטנדרטים עולמיים. ואכן, עשור לאחר מכן, ישראל נמצאת במקום הראשון בקרב מדינות ה-OECD ביכולתה לאסוף מידע מנהלי ביחס להון האנושי בשירות המדינה ולהפיק ממנו תובנות.³

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

² https://www.gov.il/BlobFolder/reports/reform_report2013_1/he/reformReport2013_0.pdf

³ Public Employment and Management 2021: Workforce mapping in the Israeli Civil Service to prepare for the future, 08.12.21.

https://www.oecd-ilibrary.org/sites/938f0d65-en/1/3/5/index.html?itemId=/content/publication/938f0d65-en&csp_=9c4891fa7a8c44b7c8d2853566aa3e90&itemIGO=oecd&itemContentType=book

לעניין שינוי ושיפור עבודת הסקטור הציבורי והצביעה על כשלי יסוד מבניים בשירות המדינה וכן על תחושת ריחוק של הציבור ממוסדות המדינה הנתפסים מנותקים ממצוקותיו ומתחושותיו ועל כן זוכים לחשדנות וחוסר אמון. על-פי ההחלטה, הוקמה ועדת היגוי עליינה 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, שצוין כי פעלה על סמך הכרה בקיומו של חלון הזדמנויות היסטורי למימוש הרפורמה, שיש לנצל ולמצותו, הגישה את המלצותיה ב-25 ביוני 2013, וכעבור מספר ימים, ב-30 ביוני 2013 התקבלה החלטת הממשלה 481 המאמצת את המלצות דו"ח וועדת 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 מטה (מנהלת) מיוחד בנציבות שירות המדינה אשר ייעודו יהיה מימוש ויישום המלצות הרפורמה. בראש מטה יישום הרפורמה עמד 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 היוותה הפקת לקחים מהניסיונות הקודמים לקידום רפורמה בשירות המדינה, ושיקפה 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.

תהליך השמעת הרפורמה נעשה בשלושה מסלולים עיקריים:

1. מסלול השמעה במשרדי "נחשון" המהווים את יחידות ה"פילוט" של הרפורמה. יחידות אלה, הכוללות משרדי ממשלה ויחידות ממשל נוספות, נבחרו על בסיס ההנחה שקיימת בהן יכולת הכלה ותשתית תרבותית, ניהולית 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, בשנת 2015 הורחבה ההשמעה ל-38 יחידות סמך ומשרדי ממשלה, בשנת 2017 הורחבה ההשמעה ל-16 יחידות סמך ומשרדי הממשלה שנמנו גם הגל השלישי ב"תוכנית נחשון" וב-2019, הורחבה ההשמעה לגל 4 ו-5 של "תוכנית נחשון" ו-42 משרדי ממשלה, יחידות סמך ובתי חולים ממשלתיים לקחו חלק בהשמעה.⁴
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". "עץ הדעת" הינו תהליך שנועד לפתח ולנסח באופן פרטני היבטים שונים הנגזרים מקצועית לניהול ההון האנושי מהחלטות הרפורמה ולייצר עבורם מסלולי יישום והוצאה לפועל. נכון לאוקטובר 2016 הוקמו במסגרת "עץ הדעת" כ-35 צוותים העוסקים בנושאים שונים. צוותים אלו עסקו ביישום ההחלטות הלכה למעשה, תוך מחשבה על האופן בו ישפיעו ההחלטות על התנהלות הנציבות לאחר הרפורמה, על הציבור בישראל ועל השירות הניתן לו על ידי הסקטור הציבורי. כל ועדה בפרויקט "עץ הדעת" ניסחה נייר עמדה, הציגה אותו לנציב ורק לאחר אישורו ניתן היה להתחיל ביישום ההחלטה. יודגש כי תהליך "עץ הדעת" נגע רק לחלק מהיבטי הרפורמה בהם נדרש פיתוח כאמור, ולא פותח עבור כלל היבטי היישום ברפורמה.

לשם יישום מוצלח של רפורמה ממשלתית 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

4. דו"ח בקרה מסכם – תמונת מצב מוכנות לאצילת סמכויות משרדי "נחשון" גל שלישי, פברואר 2017. ראו ב: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/report_delegation_nahshon_3/he/Delegation_Nahshon3.pdf

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 התייצבות 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.

בהמשך, בעקבות הערכת מצב שנעשתה על ידי רון צור ואהוד פראוור, ממלא מקום נציב שירות המדינה בנוגע לבשלות העברתה של הרפורמה לביצוע בכלל אגפי הנציבות, החליטה ועדת ההיגוי ב־12 באוגוסט 2017 על פירוק מטה הרפורמה בסיום שנה זו.

ועדת ההיגוי המשיכה את פעילותה מעבר לתקופה שנקבעה בהחלטת הממשלה, וישיבתה האחרונה התקיימה בספטמבר 2018.

לאחר פירוק המטה ליישום הרפורמה הועברו סמכויותיו לאגף בכיר לבקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ולאגף בכיר לתכנון אסטרטגיה ומדיניות והם כיום בעלי האמצעים והסמכות ליישם את ההחלטות שנקבעו בדו"ח הרפורמה שאחר חלקן בוצע המעקב בדו"ח.

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.

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 בשווחי 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 וכך גם הדו"ח השני. הדו"ח הנוכחי, המהווה דו"ח המשך לדו"ח השני, מעדכן את סטטוס היישום של חלק מהחלטות הדו"ח הקודם.

עבור כל החלטה מצוין בקצרה תוכן ההחלטה, מטרתה, כיצד יישומה צפוי להועיל לאזרח, היכן עמד ביצועה בדו"ח הרפורמה השני בשנת 2016 בטבלה המסכמת בסוף חלק זה, וכיצד עומדת ההחלטה מבחינת סטטוס ביצועה נכון ליוני 2022. 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 (יושם/לא יושם/יושם חלקית), כפי שאלו היו צריכים להתבצע ולהיות מיושמים כאמור בהחלטת הממשלה המקורית.

פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישום החלטת ממשלה 481

תכנון כוח אדם

החלטה: קציבת קדנציות לסגל הבכיר

במרץ 2015, במטרה לקדם את הרפורמה ולקבוע הסדרי רוטציה בשירות המדינה, התקבלה החלטת הממשלה 2464 – "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 כהונה בתפקיד, למנוע שחיקה ולקדם עובדים מצטיינים בשירות המדינה.

סטטוס: לא יושם

קיים נוהל נציב אשר עודכן ביום 04 באוקטובר 2018 בדבר יישום החלטת הממשלה בנושא השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה, עם זאת הנוהל לא הוחל בפועל ולפיכך הרוטציות לא מבוצעות כנדרש.⁵ חשוב להדגיש כי לא עודכנה הנחיית הנציב להפעלה והחלת מנגנוני הרוטציה בשירות המדינה בסגל הבכיר המסדירה את דרך פרסום המשרות, אופן הגשת המועמדות, הקריטריונים והתבחינים שעל בסיסם תתאפשר הגשת מועמדות ואופן בחירת המועמדים באותן משרות בסגל הבכיר.

לגבי יועצים משפטיים במשרדי הממשלה, לפי המידע שקיבלנו מהנציבות בדבר איוש יועצים משפטיים במשרדי הממשלה, לא בוצע תחלופת קדנציות באופן רוחבי במשרדי הממשלה אלא האיושים נעשו רק במכרזים.⁶ נציין, הרבה משרות המאוישות על ידי עובדי מדינה המצויים באותו תפקיד שנים רבות הליך החילוף יידחה עד לפרישת העובד הנוכחי מיוזמתו.

נראה כי מתוך ארבעת מרכיבי סעיפי ההחלטות אשר נבדקו, 3 לא יושמו, וסעיף אחד יושם במלואו. 25% בלבד ממרכיבי ההחלטות שנבדקו יושמו במלואם ו-75% ממרכיבי ההחלטות שנבדקו לא יושמו.⁷

החלטה: תכנון בניין הכ

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 להוות 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 הכ 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

בשנת 2020 החל פרויקט רחב היקף לחקר וניתוח עיסוקים בשירות המדינה לפיו יערך מיפוי שוק התעסוקה הממשלתי וניתוח צרכים בנוגע לתנאי הסף שהם נגזרת של פרופיל תפקיד נדרש לאור צרכים טכנולוגיים, חברתיים ומקצועיים

5. הנחיות נציב שירות המדינה הפעלת מנגנוני רוטציה וקדנציות בסגל הבכיר, 04.10.2018. ראו ב:

https://www.gov.il/BlobFolder/policy/guide_line_16/he/GuideLine16.pdf

6. שיחה עם יועץ הנציב בתאריך 06 ליולי 2022.

7. דוח מוניטור המרכז להעצמת האזרח קדנציות – רוטציות בסגל הבכיר מיולי 2022.

הקשורים למקצוע או לענף. בהתאם, פורסמו מספר תוכניות של הנציבות שנועדו להביא לתמונת מצב עכשווית של העיסוקים בשירות המדינה ותמונת צרכים עתידית למקצועות ייחודיים,⁸ ביניהן:

1. על מנת לבצע מיפוי של העיסוקים הקיימים פותחה ע"י אגף בכיר מערכות מידע מערכת BI עיסוקים שמאפשרת לבצע חיפושים ועיבודים חכמים על בסיס מידע שמזון אוטומטית מהמרכיב⁹.

2. כדי לייצר תמונת מצב עתידית שתמחיש את השפעתם של המהלכים דיגיטליים שונים על התפקידים ברמת המשרדים, נבנה תהליך מיפוי ייעודי. תהליך מיפוי זה מאפשר לזהות את המקצועות המושפעים ביותר במשרד, בהם צפוי שינוי משמעותי בתכולת המשימות או בתהליכי העבודה. התוצר של תהליך זה יהיה מפה משרדית דמוית רמזור של כלל המקצועות על פי דירוג השפעת הטכנולוגיה עליהם: גבוהה (אדום), בינונית (אפור/צהוב) או נמוכה (ירוק).

תהליך המיפוי ייערך על בסיס מודל תיאורטי הנשען על מחקרם של Osborne & Frey 2016 מודל זה מנבא את מידת ההשפעה של טכנולוגיה על המקצועות, בשלושה פרמטרים מרכזיים: מיומנויות טכניות/ידניות, מיומנויות חברתיות ויצירתיות. פרמטרים אלה הותאמו לאופי התפקידים בשירות המדינה והוחלט לדרג את התפקידים בתהליך המיפוי על פי ארבעת הפרמטרים הבאים: מיומנויות קוגניטיביות, מיומנויות חברתיות, יצירתיות וניהול.

מיפוי משותף של התפקידים במשרד ע"פ הפרמטרים של המודל יבוצע ע"י צוות ההיגוי של הפרויקט.

תהליך המיפוי כולל שני סוגי מיפוי – מיפוי צוותי ומיפוי מנהלים. תהליך מיפוי המנהלים הוא למעשה מפגש חד פעמי ובו קבוצת מנהלים וצוותיהם, המכירים בצורה הטובה והמדויקת ביותר את התפקידים השונים במשרד, מדרגים את מיומנויותיהם. תהליך המיפוי ע"י המנהלים מבוצע במקביל לתהליך המיפוי הצוותי וזאת במטרה לייצר תיקוף של תוצאות המיפוי בדגש על חיבור לשטח בעוד שמיפוי צוותי הוא מיפוי משותף של התפקידים במשרד ע"פ הפרמטרים של המודל באמצעות צוות פנים משרדי הכולל מנהל מאגף ההון האנושי, מנהל מאגף התכנון ואת המוביל הדיגיטלי המשרדי.¹⁰

עם הזמן, הפרויקט, שפותח בתחילה כפיילוט עם רשות ההגירה ורשות המיסים צפוי לספק בהירות רבה יותר להנהגת המגזר הציבורי בישראל כיצד יושפעו הצוות והארגונים שלהם מהשינוי.¹¹

3. נוהל חפיפה – ביולי 2018, במסגרת יישום הרפורמה לניהול ההון האנושי בשירות המדינה, הוחלט על הקמת צוות כחלק מתכנית "עץ הדעת", אשר יגבש מדיניות בנושא הליכי חפיפה בשירות המדינה.¹² תכנית החפיפה הינה תהליך קצר טווח, אשר תכליתו העיקרית היא העברת ידע ואחריות בין עובד עוזב לעובד נקלט. עם זאת, חשוב להדגיש כי אין נתונים בדבר ביצוע נוהל החפיפה בקרב משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

לעניין המקצועות הצפויים להיות בחוסר, כבר במרץ 2012, בדו"ח שפרסמה ועדה בין משרדית בראשות מר שאול צמח, בזמנו מנכ"ל התשתיות הלאומיות, נבחנה סוגיית העסקת מהנדסים בשירות המדינה. מסקנותיה היו כי שירות המדינה סובל מקושי בהעסקת מהנדסים, בגיוסם ובשימורם וכי קושי זה צפוי להחריף בשנים הקרובות משום שאוכלוסיית המהנדסים בשירות המדינה הורכבה בחלקה הניכר ממהנדסים שעלו ארצה בשנות ה-90 ממדינות חבר העמים והיו אמורים לפרוש בשנים הקרובות. הנציבות החלה ליישם את מסקנות הדו"ח רק לאחר מספר רב של שנים כשבשנת 2019

8. הנחיות לתכנון הון אנושי לשנת 2021, 01.10.2020. ראו ב:

https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/work_plans_2020

9. מיפוי עיסוקים קיימים – חיפוש וסיווג עיסוקים, 01.10.2020. ראו ב:

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/work_plans_2020/he/Mapping-Existing-Occupations.pdf

10. מסמך הפעלה – תהליך מיפוי השפעת הטכנולוגיה על מקצועות במשרד. ראו ב:

<https://www.news1.co.il/uploadFiles/NEWSY19-314830958843232.pdf>

11. דוח המפקח הכללי משרד ראש הממשלה

12. אילה גונן-אשרי, חוזר יחידה בדבר חפיפת עובדים בשירות המדינה, 09.07.2018. ראו ב:

https://www.gov.il/BlobFolder/policy/overlapping_employee_csc2018/he/overlapping_employees_in_the_civil_service2018.pdf

נפתח מחזור א' של התוכנית "צוערים להנדסת תשתיות"¹³. 40 משתתפי מחזור א' וב' של התוכנית המשיכו בהכשרתם בשנת 2021. בשנה זו לא נפתח מחזור חדש של התוכנית.¹⁴ פתיחת התוכנית לאחר כ-7 שנים, מציגה בפנינו את הקיבועון של המערכת אשר איננו אדפטיבי למציאות של שוק התעסוקה הישראלי. אנו רואים בפתיחה המאוחרת של התוכנית כמכשול באיזו המשרות הקריטיות בשירות הציבורי.

מדו"ח הגיוון והייצוג אשר פורסם לרגל יום הגיוון הבינלאומי בחודש מאי 2021, עולה כי לצד המגמות העקביות של עלייה בשיעורי הייצוג, יש עוד כברת דרך לצעוד בה כדי להבטיח ששירות המדינה יהיה מגוון יותר. הדו"ח מראה עמידה ביעד הייצוג של החברה הערבית (13.2%) וביעד הייצוג של יוצאי אתיופיה (3.1%), אך שירות המדינה טרם עמד ביעד של ייצוג אנשים עם מוגבלות (3.7%). ייצוג המגזר החרדי עומד על (1.6%) ועולים חדשים (1.2%).¹⁵ כמו כן שיעור הנשים בסגל הבכיר עומד על 45%. שיעור המשרדים ויחידות הסמך שציונם במדד השוויון המגדרי מוגדר כ"טוב" הוא 59% ושיעור המשרדים ויחידות הסמך שציונם במדד הגיוון התעסוקתי מוגדר כ"טוב" הוא 8.8%.¹⁶ נציין כי סקלת הציונים של דו"ח הגיוון והייצוג מתייחסת לעמידה בתקן כציון מציון ובכך יוצרת לגיטימציה להיות בחלק האמצעי של הסקאלה – כאשר עמידה בתקן צריכה להיות הממוצע ולא מוגדרת כמושלמת.

לאור הממצאים הבעייתיים הללו מיקדה הנציבות את מאמציה העיקריים בפיתוח תוכניות שונות, כגון:

פתיחת קורס מקצועי להכשרת הממונות על השוויון המגדרי במשרדי הממשלה, תוכנית "בשביל האבות" שנועדה לערב גברים במאבק לשוויון מגדרי, תוכנית "אחת לאחת" לקבלת ייעוץ ממנהלות בכירות וכו'.¹⁷ בתחום הגיוון התעסוקתי פעל האגף לשיווק תוכניות הצוערים לקיום עשרות הרצאות חשיפה ייעודיות, הן פרונטליות והן מקוונות, כדי להנגיש את המידע על התוכניות לאוכלוסיות מהפריפריה החברתית-גיאוגרפית.¹⁸

אתגר המשכיות הידע ושמירה על הרציפות התפקודית הינו מבין האתגרים המשמעותיים של ארגונים בכלל ושל המערכת הציבורית בפרט. הפגיעה הפוטנציאלית באיכות השירותים הניתנים לאזרחי המדינה כתוצאה מאובדן ידע ייחודי של עובדי שירות המדינה שפורשים, עלולה להיות קשה ביותר. על כן, פרסמה נציבות שירות המדינה כללים והנחיות להארכת שירות של עובדים מעבר לגיל פרישת חובה וכן מדריך המציע כלים להבנת תהליך הפרישה, מודל הפעלה ותהליך מובנה לתייעוד ידע הפורש והפיכתו מ"ידע סמוי" ל"ידע גלוי" ברמת המשרדים.¹⁹

החלטה: היערכות חדשה בנציבות שירות המדינה

המלצות הרפורמה עוסקות גם בשינויים מבניים ותפקודיים בנציבות שירות המדינה עצמה. בדו"ח הרפורמה מוגדרת המטרה כך: "חיוזק 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 הרפרנסוריה של נציבות שירות

13. דו"ח סיכום פעילות לשנת 2020, 15.07.2021. ראו ב:

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/full_report_csc_2020/he/FullReportCsc2020.pdf

14. דו"ח עתודות לישראל 2021 תמונת מצב. ראו ב: <https://www.atudot.org/copy-of-1>

15. הודעה לעיתונות של נציבות שירות המדינה, 23.05.2021. ראו ב:

<https://www.gov.il/BlobFolder/news/diversity-report-2020-news/he/diversity-report-2020-news.pdf>

16. לעיל ה"ש 5.

17. מידעון האגף לשוויון מגדרי, 01.06.2021. ראו ב:

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/gender-equality-newsletter-06-2021/he/gender-equality-newsletter-06-2021.pdf>

18. איאת רחאל, ליטל אליהו, ניהאיה דיאב, סליה פרבר ורבקה שפר-דייטש, מגוונים את שירות המדינה, מאי 2020. ראו ב:

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/diversity-report-2020/he/diversity-report-2020.pdf>

19. שימור ידע פורשים – מדריך להעברת ידע בין דורי בארגון, 2016. ראו ב:

https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/knowledge_retiring_guide/he/knowledge_retiring_guide.pdf

המדינה כלפי משרדי הממשלה. על־מנת להשלים את עקרונות הרפורמה יש להטמיע את מטה 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 מטה הרפורמה ולייצר קיימות והמשכיות להליך השינוי.

סטטוס: יושם חלקית

נכון לעריכת דו"ח זה משמש אגף בכיר לתכנון אסטרטגיה ומדיניות כגוף המטה המקצועי שפועל ליצירת מסוגלות של שירות המדינה להתאים עצמו לצרכים המשתנים בהתייחס לתמהיל ההון האנושי, התרבות הארגונית, המבנים הארגונים והתשתית הטכנולוגית בתחום ניהול ההון האנושי כך שיאפשרו מתן שירות מיטבי לאזרחי המדינה ומיצוי הפוטנציאל התפקודי של המערכת הממשלתית בישראל. במסגרת השינויים הארגוניים עם סיום פעילותו של מטה יישום הרפורמה, מוזגו לתוך האגף גם חלק מתחומי האחראיות של אגף תורה, מחקר וניהול ידע. האחראי על הטמעת עקרונות הרפורמה לשיפור ניהול ההון האנושי לרבות יישום הפרופסיה במערכת הבריאות הממשלתית הוא אגף בכיר לבקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה המהווה מערך היוזם, מקדם ומעצב מציאות ניהולית ותרבות ארגונית לניהול ההון האנושי בשירות המדינה והשבחתו למען שיפור השירות לאזרח, באמצעות שיטות ומנגנונים למדידה, הערכה ולמידה כאמצעים להערכת הביצועים ושיפור מתמיד של התורה והמדיניות. משרות האגף הן בין היתר: שיקוף מידת יישום האסטרטגיה הארגונית בהיבטי אפקטיביות ויעילות, הבשחת פעילות תקינה של ניהול ההון האנושי על פי כללי מנהל תקין, הקניית מערך שיטות, מנגנונים וכלים לבקרה מדידה והערכת ביצועים לשם שיפור ניהול ההון האנושי במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, במערכת הבריאות ובנציבות שירות המדינה. בנוסף, על האגף מוטלת האחריות לפיתוח "חליפות בקרה", גיבוש תורה ומתודולוגיה להערכת מוכנות לאצילה בתחום הפרט והתקן והטמעת מודל משוב הערכת עובדים "בשביל העתיד".

בין הפעולות שנעשו בנציבות כדי להיערך מחדש לאחר סגירת המטה ליישום הרפורמה ניתן למצוא את "העברת המקל", במסגרתה הוכשרו מומחי תוכן למודל משוב והערכת ביצועי עובדים, ב-2020 הועברה האחריות בתחום זה למשרדים. כמו כן, ב-2021 הכשיר האגף את מומחי התוכן במשרדים ואת אנשי הלמידה בשירות המדינה להטמעה עצמית של תהליך משוב והערכת עובדים. בנוסף, במסגרת הפרויקט התקיימו סדנאות הכשרה במשרדים וכן בנה האגף תכנית עבודה שנתית בתחום ההדרכה והלמידה שאמורה להיבנות בהתאמה וכתמיכה לתכנית העבודה המשרדית, המובנה במעגל התכנון השנתי, ובעיקר בהתאמה לתכניות העבודה לתכנון אסטרטגי של ההון האנושי במשרד, הנגזרות מהיעדים המשרדיים, מהמדיניות כפי שתקבע על ידי נציבות שירות המדינה ומצרכים שונים העולים מעולמות התוכן שבתחום סמכותו ואחריותו של המשרד. במסגרת קביעת המדיניות הרוחבית בשירות המדינה התבקשו המשרדים להגיש לאגף תכנית עבודה רב שנתית בתחום הלמידה וההדרכה הכוללת זיהוי ואבחון של היעדים והאתגרים המקצועיים העומדים בפני המשרדים, אשר יש להיערך אליהם או לתת להם מענה.²⁰

עם זאת, ולמרות ההבנה שמיצוב נציבות שירות המדינה כגוף המנחה והמוביל והמקצועי בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה חשובה מאין כמוה נראה כי תהליך ההטמעה לא הסתיים שכן מבנה ותחומי פעילות אגף בחינות ומכרזים לא הותאמו לנדרש ברפורמה, לא הוקמה תשתית שתקדם את מתווה האצילה באופן אפקטיבי שמתאם להתפתחויות הטכנולוגיות בצורה מספקת וכו'. יתר על כן, נציבות שירות המדינה טרם הטמיעה בתוך משרדי הממשלה ויחידות הסמך את הסדרת המבנה, הסמכויות והפיתוח המקצועי של היחידות המנהלות את ההון האנושי בגופים הממשלתיים.²¹ על הנציבות להגדיר ולהקצות בעלי תפקידים ייעודיים אשר אמונים על הליווי והיישום של שינוי המבנה הארגוני במערך משאבי האנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, להקצות לכך תשומות ומשאבים לפיתוח הכשרות, הדרכות וימי עיון ולקבוע אבני דרך ויעדים לפי רבעונים.

20. לעיל ה"ש 14.

21. דו"ח הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 70' מאי 2020.

הערכת עובדים הינו כלי הבוחן את אופן התנהלתו של העובד, משקף את ביצועיו ואת שביעות הרצון מצד סביבתו בעבודה. הכלי פותח ובאופן תדיר נעשה הערכת עובדים בשירות הציבורי אך אינו מהווה שיקול בקבלת החלטות כאשר עובד מתחת לסטדרנטים המצופים והנדרשים ממשרת ציבור.

החלטה: 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 כמגדלור ערכי ויכוון את ההתנהגות הנאותה והראויה בשירות המדינה. על-פי הרפורמה, "החל משנת העבודה 2015, יתקיים תהליך ליצירת קוד אתי משרדי בכל משרדי הממשלה. הנציבות תלווה ותנחה מקצועית תהליך זה". בנוסף, יתקיים תהליך גיבוש הצעה לקוד אתי לשירות המדינה והוא יוגש לממשלה לאישור.

סטטוס: יושם

באפריל 2014 מינה נציב שירות המדינה דאז, משה דיין, ועדה לגיבוש קוד אתי לעובדי המדינה. ביום 01.11.16 אישרה ועדת שירות המדינה מס' 389 את המלצות הוועדה לגיבוש קוד אתי לעובדי המדינה בהחלטה מס' 2054.²²

הקוד האתי נכנס לתוקפו ביום הפרסום 9.5.17 והחליף את כללי האתיקה לעובדי המדינה משנת 1987. הקוד מפרט את החזון, הייעוד, הערכים והכללים האתיים המשותפים לכלל עובדי שירות המדינה באשר הם. בבסיסו של הקוד האתי של שירות המדינה שמחייב את כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך לפעול על פיו, עומדים שישה עקרונות: מקצועיות, שוהר המידות, ממלכתיות, מערכתיות, שירותיות ואחריותיות.²³ מטרת הקוד האתי היא להתוות את דרך ההתנהגות הראויה והמצופה מעובדי המדינה, מבחינה מקצועית ואתית. עוד נקבע כי ראוי שלא ייעשה שימוש בקוד האתי בהליכים משמעתיים, וכי יש להותיר את כללי האתיקה לשיח הארגוני, לשיח שבין עמיתים לבין עצמם, ולתווך שבין מנהל לעובדיו בדבר ההתנהגות הראויה. עם זאת, הובהר כי אין באמור כדי לגרוע מהאפשרות לעשות שימוש בהליכי משמעת בכל נורמה מחייבת ובת תוקף (כגון דין, הוראות שבתקש"ר וכו') אם היא נכללת גם בקוד האתי אך במקרים הללו, ההליך המשמעת יינקט בשל הפרת הוראות הדין (או התקש"ר) ולא בשל הפרת הקוד האתי.²⁴ בנוסף, ביום 30.12.21 פורסמה לומדה חדשה להשמעת הקוד האתי בקרב עובדי המדינה. הלומדה עוסקת בסוגיות של דילמות אתיות וערכיות ומספקת מידע מפורט והמחשה מעשית בנושא עבור יחידות ההון האנושי, המנהלים והעובדים ביחידות שירות המדינה.²⁵

בכל הקשור לכתיבת קוד אתי ברמת המשרדים עצמם הרי שלמרות שהקוד האתי הקיים נבנה באופן גנרי לשירות המדינה כמכלול, דו"ח הוועדה להמלצה על קוד אתי לשירות המדינה מציע ליישם פיתוח קודים אתיים ייחודיים ליחידות הסמך ולמשרדי הממשלה וכן לוח הזמנים שנקבע בדו"ח הרפורמה קובע את תחילת תהליך יצירת קוד אתי משרדי בכל משרדי הממשלה בליווי מקצועי של הנציבות משנת 2015. ההמלצות הללו לא עוגנו בהחלטת הממשלה ומשל כך לא נכתבו קודים אתיים משרדיים בכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

חשוב להדגיש כי לא ניתן למדוד את הביצוע של קוד האתי היות והוא מכיל ערכים נורמטיביים אשר יש קושי לכמת לכדי ביצוע. קוד האתי נבנה באופן גנרי, באופן רחבי המשרדים אינם התיאמו את הקוד האתי לעבודת משרדם, על כן, אנו רואים חשיבות לאמץ את המלצות הוועדה לפיתוח קודים אתיים ייחודיים לכל משרד ממשלתי.

22. החלטה 2054 של ועדת שירות המדינה מס' 389.

23. הודעת נציבות שירות המדינה מס' 10/עז, ראו ב: <https://www.gov.il/BlobFolder/policy/tashaaz10/he/tashaaz10.pdf>

24. מסמך הוועדה להמלצה על קוד אתי לשירות המדינה, ינואר 2017. ראו ב:

<https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/ethics-code/he/EthicsCode.pdf>

25. פרסום חשיפת לומדה חדשה להשמעת קוד אתי בשירות המדינה באתר נציבות שירות המדינה, 30.12.2021. ראו ב:

<https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/exposing-code-ethics>

הליכי מיון וגיוס

החלטה: גיוס ואיתור אקטיבי

הסוגיות עימן מתמודדות מחלקות הגיוס בימינו שונות מאלו מלפני שנים רבות. אם בעבר תהליכי הגיוס היו ממודרים וסגורים, כיום האינטרנט הינו בעל חשיבות רבה בהליכי הגיוס והמיון באמצעות הנגשת המידע והשקיפות. לפיכך ישנה חשיבות רבה לשימוש בגיוס אקטיבי. דו"ח הרפורמה התייחס בהרחבה לסוגיית הגיוס וציין 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 ועוד. המשמעות של מהלך זה הוא מעבר משיטת גיוס פסיבית הנהוגה כיום, בה המדינה מפרסמת ו"ממתינה" שמועמדים יגישו מועמדות, לגיוס אקטיבי המותאם למגמות הקיימות והמודרניות הנהוגות כיום בשוק העבודה, לצרכים המשתנים של כוח העבודה בשירות המדינה ולהתנהגות כלכלת השוק החופשי, לפיהם נדרשת פעולה יזומה מצד המדינה באיתור מועמדים איכותיים מתוך רצון להבטיח את התאמת הנקלטים לשירות לצרכי שירות המדינה ועל-פי תכנון בראייה ארוכת טווח כחלק מתהליך אסטרטגי.

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 הייתה 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 ליוני 2022 ההחלטה מיושמת בדרכים שכדלקמן:

1. הפעלת תכנית 360 – יחידת האיתור והגיוס באגף מלווה את משרדי הממשלה ויחידות הסמך השונות במסגרת התכנית בתהליך הגיוס מקצה לקצה. נערך ליווי במשרות מאתגרות איוש המיועדות לכל אחת מאוכלוסיות הייצוג ההולם בהתאם לצורך והדרישות. כחלק מהליווי, היחידה מבצעת בחינה מעמיקה של תהליך הגיוס, מקיימת הפקת לקחים ולבסוף בונה אסטרטגיית גיוס אשר מותאמת למשרה הנדרשת
2. פרסום אקטיבי ברשתות החברתיות – פרסום והגברת חשיפה של משרות בפורומים של מועמדים פוטנציאליים מאוכלוסיות שונות, ברשתות החברתיות – "פייסבוק" "אינסטגרם" ו"לינקדאין". המשרות מפורסמות בעמוד הקריירה "קריירה בשירות המדינה", תוך ביצוע איתור ממוקד בהתאם לאוכלוסיית הגיון ומאפייני המשרה
3. פרסום אקטיבי בשיתוף עמותות וארגוני מפתח – מערך האיתור והגיוס מבצע פניות פרואקטיביות הכוללות תוכן שיווקי פרסום, הפצה ומתן מידע למשרות מיועדות ושאינן מיועדות לקהלי יעד שונים באמצעות תקשורת שוטפת עם למעלה ממאה עמותות, ארגוני מפתח ומרכזי הכוון לקידום אוכלוסיות שונות.²⁶
4. ירידי תעסוקה וימי זרקור וירטואליים לשילוב אוכלוסיות שונות בשוק העבודה – יחידת הגיוס לוקחת חלק מידי שנה בירידי תעסוקה של מרכזי הקריירה במוסדות להשכלה גבוהה בפריסה ארצית. עקב התפרצות נגיף הקורונה השתתפה היחידה בירידי התעסוקה וימי הזרקור וירטואליים על מנת לעודד תעסוקה מגוונת בשירות המדינה. המטרה היתה לחשוף ולהנגיש מידע עבור המועמדים בעזרת הסברה והדרכה אודות אופן הגשת המועמדות למשרות בשירות המדינה והדרך לאתר משרות מתאימות.
5. איתור וגיוס באמצעות סוכני ניהול קריירה במוסדות הלימוד – מערך האיתור והגיוס באגף בכיר בחינות ומכרזים מתחזק רשימה של מוסדות הלימוד איתם ניתן לשותף פעולה לצורך פרסום והפצה של משרות פנויות בשירות המדינה הן עבור סטודנטים והן עבור בוגרים ולוקח חלק בימי זרקור וירידי תעסוקה בפקולטות במגוון פקולטות ברחבי הארץ. כך למשל, במהלך החודשים מאי ויוני 2019 יחידת הגיוס באגף בחינות ומכרזים לקחה חלק בשישה

26. לעיל ה"ש 19.



ירידי תעסוקה באוניברסיטאות והמכללות השונות ברחבי הארץ. האוניברסיטאות בהן השתתפה היחידה הינן, אוניברסיטת תל אביב ואוניברסיטת בן גוריון. המכללות בהן השתתפה היחידה הינן, מכללת הדסה, מכללת לב, מכללת עזריאלי והמסלול האקדמי המכללה למינהל.²⁷

6. איתור וגיוס באמצעות ספקי גיוס פרטיים – כחלק מפעולות לאיתור וגיוס מועמדים פוטנציאליים מתאימים, קיימת אפשרות להפעלת תהליך צייד ראשים במקרים בהם ישנו צורך בנקיטת פעילות יזומה לאיתורם של מועמדים מתאימים, בעלי כישורים ייחודיים (שלא בהכרח נמצאים במאגר "מחפשי העבודה") בנוסף לפרסום הפומבי. ככלל, ביצוע תהליך של "צייד ראשים" יתאפשר רק למשרות שיבחנו ויאשרו מראש, בהתאם לעמידה במדדים שנקבעו ועפ"י שיקול דעתו הבלעדית של אגף בכיר בחינות ומכרזים.²⁸ סעיף זה לא מיושם בפועל.

החלטה: התקנת כללים ברורים לניהול 'מכרזי מאגרים ייעודיים'

השינוי העיקרי הנובע מהחלטה זו הוא המעבר ממכרזים לאיוש משרה ספציפית, למכרזים 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 לייעל 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 שהיה קיים טרם התקנת הכללים, בו במקרים רבים על המועמד לבצע מבחנים דומים עבור כל משרה אליה הוא מתמייין. 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 נוכחי: יושם

בספטמבר 2016 הותקנו כללים לניהול 'מכרזי מאגר ייעודיים' או כהגדרתם בהתאם לפרק משנה 12.13 לתקשי"ר – מכרזי עבודה. בפרקי המשנה 12.13 12.14 לתקשי"ר מפורטים הכללים לעניין ניהול המכרזים והן לעניין המיון המקדים.²⁹ עוד נקבע כי כניסה למאגר המועמדים הינה בכפוף לעמידה בדרישות תנאי הסף של המכרז ובהליכי המיון התעסוקתי ככל שנעשו. מועמדים שעברו בהצלחה את המיון התעסוקתי וכן עמדו בדרישות תנאי הסף של המכרז שבנדון, ייקלטו במאגר ויוכלו להציע מועמדותם למשרות במשרדי הממשלה ויחידות הסמך השונים. בנוסף, הוגדר כי תוקף המועמדות במאגר הינו לשנה מיום סיום המיון התעסוקתי אלא אם נקבע אחרת. הכללים פורטו בהרחבה באוגדן הנחיות למועמדים למשרות בשירות המדינה שפורסם באוקטובר 2020.³⁰

החלטה: 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 המכרז 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 המכרז הפומבי באמצעות האינטרנט". החלטה זו באה להבטיח כי, המעסיק הציבורי יפעל בשקיפות ובהגנות כלפי המועמדים המבקשים לבוא בשערי השירות הממשלתי. הכללת מידע בדבר טווח השכר במכרזי כוח אדם עשוי להוריד/להעלות את מספר המועמדים המתעניינים במשרה, ולמעשה לייעל את הליך הגיוס

27. יחידת הגיוס בירידי התעסוקה, 14.05.2019. ראו ב: https://www.gov.il/he/departments/news/employment_fair_2019

28. נוהל הליכי גיוס ומיון תעסוקתיים לאיוש משרות בשירות המדינה, יוני 2018. ראו ב:

<https://www.gov.il/BlobFolder/policy/directive-24-2020/he/tenders-procedure.pdf>

29. פרקי משנה 12.13 12.14 לתקשי"ר.

30. אוגדן הנחיות למועמדים למשרות בשירות המדינה, אוקטובר 2020. ראו ב:

https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/guidelines_applicants/he/GuidelinesApplicants.pdf

ולסנן מראש את המועמדים שטווח השכר לא עומד בציפיותיהם. צעד זה במהותו מגביר את השקיפות ואת תיאום הציפיות בין המועמד למעסיק.

סטטוס: יושם

במאי 2016 נקבע שיפורסם אומדן טווח השכר בכל המכרזים הפומביים למשרות בדירוג מח"ר (עד דרגה 43), דירוג המשפטנים (עד דרגה 4) ובדירוג המנהלי (עד דרגה 19).³¹ על מנת לשלב מידע בדבר טווח השכר למועמדים, פרסמה נציבות שירות המדינה חוזר בדבר מהלך של שיתוף פעולה עם מטה השכר בחשכ"ל שנועד לתת למשרדי הממשלה ויחידות הסמך את הסמכות לבצע עצמאית סימולציות עבור חלק ממכרזי כוח האדם ברשימה סגורה של הדירוגים השכיחים.

הרעיון המרכזי הינו להכשיר את מנהלי משאבי אנוש בממשלה ולתת להם הסמכה להפעלת מחשבון השכר של משרד האוצר, לתת להם רשימת דירוגים מוגדרת ושניתן יהיה לקבל בגינם טווח שכר שניתן יהיה לפרסמו במכרזי כוח אדם. לגבי ספק בנוגע לנכונות הנתונים ודירוגים שאינם נכללים בחשבון נקבע כי תבוצע פנייה לחשב השכר במשרד.

בחוזר נקבע שעל מנת להשלים את המהלך יתקיימו הכשרות חד יומיות לנציגים או מנהלי מש"א במשרדי הממשלה ויחידות הסמך שבסיומן יתקבלו הרשאות שימוש במחשבון השכר ושאומדן השכר שיפורסם יהיה טווח השכר שהתקבל על פי בין התוצאה שהתקבלה ביחס לדרגה הנמוכה במתח לבין הדרגה הגבוהה ביותר במתח, כאשר יובהר שהשוני הוא בשל הדרגות השונות באותו מתח ואין אפשרות להתחייב או להבטיח מראש באיזה דרגה ישובץ העובד שכן הדרגה תיקבע רק לאחר השיבוץ בשים לב לניסיון והכשרה מקצועית קודמת. יובהר כי בשלב זה, לא ניתן להשתמש באומדני השכר במכרזי עבודה, מאחר שאומדן השכר מבוסס על שקלול נתונים המשקפים מצב קיים ערב פרסום המכרז ביחס למשרה מסוימת במשרד מסוים וביחידה מסוימת ולא בכלל שירות המדינה.³²

החלטה: מיון טרומי

בין אבני הדרך המשמעותיות של הרפורמה נמנים השימוש במגוון כלי מיון תעסוקתיים המבוצעים ע"י מכוני מיון מקצועיים, עדכון תכני המבחנים לצרכים המשתנים, התאמתם לשוק העבודה המודרני והגברת תוקף הניבוי ומידת ההתאמה למשרה בהתבסס על כישורים, יכולות ותכונות אישיות. 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 שרם 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 פסיכוכניות, 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

בכדי להביא לשיטת מיון מקצועית, איכותית ובעלת תוקף ניבוי, כלל התפקידים בשירות המדינה מופו וסווגו לחמישה אשכולות עיסוקים ולחמש רמות תפקיד, בנוסף לכך, נציבות שירות המדינה התקשרה עם מכוני מיון המומחים בתחום האבחון והמיון התעסוקתי כאשר כל מכוני מתמקד במיון המשרות השייכות לחלק מחמשת האשכולות.

זכאות המועמדים לביצוע הליך מיון נחלקת לשלושה סטטוסים: זכאי, חייב וכרצונו.

31. החל מחודש אפריל 2016 יפורסם אומדן טווח שכר בכל המכרזים הפומביים, 01.05.2016. ראו ב:

https://www.gov.il/he/Departments/news/salary_range_estimationv

32. חוזר בדבר הכשרת נציגי מש"א לשימוש במחשבון שכר, 07.11.2018. ראו ב:

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/training_course_of_representatives_payroll_accountants/he/training_of_representatives_payroll_accountants.pdf

אגף בכיר בחינות ומכרזים מגדיר לכל מכרז את הליך המיון המותאם לדרישות המשרה, כאשר המועמדים למשרות נדרשים לבצע הליכי מיון תעסוקתיים הכוללים שימוש בכלי אבחון שונים, דוגמת מבחני כישורים ממוחשבים, מכרזי הערכה, ריאיון עם פסיכולוג תעסוקתי, ועוד.

מטרת הליכי המיון הינה לבדוק האם התכונות, הכישורים והידע הנדרשים למילוי משרה פנויה אכן מצויים ברמה הנדרשת אצל המועמדים המציעים את מועמדותם למשרה. אגף בכיר בחינות ומכרזים קובע ומגדיר את הליכי המיון הדרושים עבור כל משרה. במרבית המקרים מתבצעים הליכי המיון בשני שלבים – שלב האבחון הקוגניטיבי ושלב האבחון האישיותי-התנהגותי. קביעת העוברים לשלב המיון הבא הינה באמצעות קביעת קו חתך, קרי הציון ממנו ואילך עוברים לשלב המיון הבא.

במסגרת הבדיקות הקבועות נמצא כי כ-41% מכלל המכרזים הבין-משרדיים שפורסמו החל מינואר 2019 ועד חודש נובמבר 2021 הינם מכרזים במיעוט מועמדים, קרי – במכרזים אלו עמדו בתנאי הסף 12 מועמדים או פחות.

בהינתן כי היצע המועמדים במכרזים אלו נמוך ובהתייחס לכך שמדובר במועמדים שהם עובדי מדינה, כך שנצבר אודותיהם מידע תעסוקתי הוחלט לבצע שינוי במתווה הגיוס. על מנת לאפשר למדינה כמעסיק למצות את כוח האדם בכלל שירות המדינה ולהשביח את ההון האנושי, באמצעות מעבריות והגברת השימוש במכרז בין-משרדי (כמכרז שני) לצד צמצום משכי הזמנים שאורך המיון ואיוש המשרות בפרק זמן סביר, הוחלט כי יינתן פטור מהליכי מיון לתפקידי ניהול התחלתיים. זאת לאחר בחינת הממצאים בשטח וניתוח משוברים שהתקבלו ממשרדי ממשלה וממועמדים.

עוד על פי ההחלטה, אשר אושרה על ידי נציב שירות המדינה, פרופ' דניאל הרשקוביץ, חברי הוועדה יונחו לקיים 'ועדת בוחנים מורחבת', כחלופה להליך המיון, כזו העושה שימוש בכלי מיון נוספים במסגרת הוועדה, על מנת לקבל מידע מגוון ותקף על המועמדים.

על מנת לאפשר לוועדת הבוחנים קבלת מידע מספק ומהימן ממספר מקורות שונים הורחבו הכלים בהם יעשה שימוש במסגרת ועדת הבוחנים המורחבת וביניהם ראיונות ממליצים וסימולציה שניה

על אף ההנחיה כי ברירת המחדל למכרזים שעומדים בתנאים שפורטו לעיל תהיה פטור ממיון תעסוקתי, יוכל המשרד הממשלתי המעוניין בכך לבקש החרגה מהפטור לצורך קיום הליכי מיון סטנדרטיים או מבחן מקצועי וזאת שרם פרסום המכרז.³³

במהלך שנת 2021 נעשה שימוש ב-7 כלי גיוס ומיון מקוונים, כגון מבחנים קוגניטיביים מקוונים, שאלונים אישיותיים מקוונים וכדומה. במהלך שנת 2022 מתוכננים להיכנס לשימוש 5 כלים מקוונים נוספים. כמו כן, מתוכננת הרחבת השימוש בכלי מיון שאינם מצריכים ביצוע במכוני מיון, אלא יכולים להתבצע במשרדי הממשלה (כמו מבחנים הבודקים ידע מקצועי או כישורים מקצועיים).³⁴

החלטה: 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 להציג מסמכים המגובים בהצהרת עורך-דין.

סטטוס: יושם חלקית

ככלל על פי סעיף 11.131(א)(4) לתקנון שירות המדינה, השכלה ו/או ניסיון עליהם הצהיר מועמד חייבים להיות מגובים באסמכתאות תומכות.³⁵ משכך, חובה לצרף לשאלון המועמד המקוון העתק מתעודות השכלה, אישורים על ניסיון תעסוקתי וקורות חיים. עם זאת, במקרים בהם נבצר ממועמד להגיש מסמכים המאשרים את ניסיונו התעסוקתי

33. לעיל ה"ש 14.

34. לעיל ה"ש 5.

35. סעיף 11.131(א)(4) לתקשי"ר.

או השכלתו, נציבות שירות המדינה מאפשרת הגשת תצהיר לאימות התאמה למשרה שיהווה חלק אינטגרלי מבדיקת המסמכים בהליך המיון.³⁶ על התצהיר לכלול את הוראות סעיף 45 לחוק שירות המדינה (מינויים) התשי"ט-1959 בדבר איסור השגה במרמה של משרה בשירות המדינה.³⁷ במכרזים בהם יוחלט כי יבוצע שימוש בהצהרה על עמידה בתנאי הסף, המועמדות תאושר והמעבר לשלב המיון הבא ייעשה בהסתמך על הצהרה זו. הדבר יצוין בפרסום המכרז, כאשר בהמשך ההליכים תתבצע בדיקה פרטנית של עמידה בתנאי הסף, ונציבות שירות המדינה תפסול מועמדות באם ימצא שאינה עומדת בתנאי הסף.³⁸

המקרים החריגים שהוגדרו כי בהם ניתן להגיש תצהיר הינם:

1. סגירת מקום העסקה ו/או הלימודים;
2. המועמד/ת עצמאי/ית ומצהיר/ה על העסק שברשותו/ה;
3. הרצון לשמירה על דיסקרטיות במקום העבודה הנוכחי;
4. סירוב מקום העבודה ו/או הלימודים להמצאת הפרטים הנדרשים – בכפוף להמצאת אסמכתא תומכת כי בוצעה פנייה למקום העבודה/הלימודים לקבלת האישור וסירוב הבקשה.

על התצהיר להיות חתום על ידי עורך דין.³⁹

עם זאת חשוב להדגיש כי סוגית הגשת תצהירים במקום אישורים, מעוררת הרבה שאלות מן המשרדים והמועמדים במסגרת עררים שמוגשים ועלולים אף להאריך את תהליך הגיוס.

פתיחת השורות בשירות המדינה

החלטה: מעבר מקיום מכרזים פנימיים למכרזים בין-משרדיים

דו"ח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ההון האנושי בשירות המדינה הצביע על יעד לפיו נציבות שירות המדינה נדרשת ליצור את התנאים לפתיחת אפשרויות תנועה וקידום לעובדים, לעידוד מעברים בין משרדי הממשלה ולהגברת ההתאמה בין המשרות לבין המועמדים. המעבר לפרסום ראשון כמכרז בין משרדי מאפשר ניוו עובדים מתוך שירות המדינה ובכך יפחית את השחיקה בביצוע התפקיד ויגביר את שיתוף הידע ושמירה על הזיכרון הארגוני. 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 שהיוו 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.

סטטוס: יושם חלקית

במאי 2016 החל השלב הראשון למימוש החלטה זו ומשרות הנמנות על הסגל הבכיר, במתח הדרגות 42-44 בדירוג המח"ר ומקבילותיהן בדירוגים האחרים, פורסמו במכרז בין-משרדי כמכרז ראשון. לאחר פרק זמן שאפשר בחינת השינוי האמור הוחלט כי החל מינואר 2017 יורחב הנוהל גם עבור משרות במתח הדרגות 41-43 בדירוג המח"ר ומקבילותיהן בדירוגים האחרים ומשרות אלו יפורסמו במכרז בין-משרדי כמכרז ראשון ולא יתאפשר פרסום מכרז ראשון כמכרז פנימי

36. לעיל ה"ש 30.

37. סעיף 45 לחוק שירות המדינה (מינויים) התשי"ט-1959.

38. לעיל ה"ש 30.

39. שם.

עבור דרגות אלו, למעט במשרות לגביהן קיים הסדר אחר כקבוע בסעיף 41.11 לתקש"ר.⁴⁰ בנוסף בדצמבר 2021 הנחה הנציב לפתוח המכרזים אצל הפרקליטים והמשפטים בשירות הציבורי.⁴¹ כן נקבע כי עובדים בשירות המדינה יהיו זכאים להתמודד במכרז פנימי או בין-משרדי רק לאחר שהשלימו 18 חודשי עבודה.⁴² אולם למרות ההחלטה, ממציא מחקר שנערך על ידי הנציבות מעלים כי הנתונים אינם מעידים על שינוי מגמה בתנועה בתוך השירות הציבורי.⁴³

נוסף על כך, אחד הרציונלים בבסיס ההחלטה הוא קיצור משך הגיוס באמצעות הגדלת כמות העובדים הרשאים להגיש מועמדות למכרז, אך כפי שעולה מתשובה שהתקבלה בפברואר 2022 לבקשת חופש מידע שהוגשה על ידי התנועה לחופש המידע, מהרגע שהמדינה מפרסמת מכרז לתפקיד ועד הרגע שוועדת המכרזים מקבלת את ההחלטה שלה, את מי לקבל לתפקיד חולפים 83 ימים בממוצע. הנתונים שהתקבלו גם מצביעים על כך שב-37 יחידות ממשלתיות זמן הגיוס גבוה מהממוצע. זמן ההמתנה הגבוה ביותר נמצא ברשות שוק ההון עם 259 ימים. עוד מתברר כי למשרות בכירות זמן הגיוס ארוך עוד יותר, כמעט 91 ימים בממוצע.⁴⁴

החלטה: 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 למכרזים 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

בפברואר 2017 נקבע מתווה להעסקת סטודנטים בשירות המדינה במסגרת מכרז מאגר מרכזי. אולם, לאחר בחינת המתווה של מכרזי המאגר, ובדיקת קשיים שעלו מהמשרדים בהיבט של היישום ופגיעה ביעילות האיוש של משרות סטודנטים בדרך זו, נעשתה בדיקה מחודשת של התהליך.⁴⁵

במרץ 2022 בהתאם להחלטת ועדת שירות מס' 2150 מספטמבר 2021 עודכן מתווה איוש משרות סטודנטים ונקבע, כי משרות אלו יאוישו בהליך לפי הוראות פסקה 11.933 כאשר לאחר הקבלה, ובמהלך העסקתם כסטודנטים בשירות המדינה תעמוד בפניהם האפשרות לגשת למבחנים במסגרת מכרזי המיון באופן שיקנה להם את הזכות להתמודד במכרזים פנימיים ובין-משרדיים, ככל שיעברו את ציון הסף הנדרש, ובלבד שהשלימו 18 חודשי העסקה בשירות המדינה בהם היקף המשרה בהסכם העסקה לא פחת מ-96 שעות חודשיות כמפורט בכללים לגיוס ומיון למשרות סטודנטים

40. גבריאלה אשכנזי, הרחבת פרסום מכרז בין משרדי כמכרז ראשון במקום מכרז פנימי, 16.01.2017. ראו ב:

<https://www.hahistadrut.org.il/wp-content/uploads/2019/10/michraz-ben-misradi15.2.17-1.pdf>

41. נציבות שירות המדינה, מזה כעשרים שנה: נפתחו מכרזי המשפטים והפרקליטים בשירות המדינה, 30.12.2021. ראו ב:

<https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/tenders-for-lawyers>

42. לעיל ה"ש 30.

43. מיטל ניסים ודוד קלר, מוביליות תעסוקתית בשירות המדינה, אוגוסט 2020. ראו ב:

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/employment-mobility-report2020/he/employment-mobility-full-report-2020.pdf?fbclid=IwAR0LD9L7pxzXddqXa62oVIX9G_R8UCdW2jWqGiCcXkl0J_gQ0kMUPKi20qhE

44. התנועה לחופש המידע, כמה זמן לוקח להתקבל לעבודה בשירות המדינה, 09.03.22. ראו ב: <https://www.meida.org.il/12161>

45. גיוס סטודנטים לשירות המדינה, מתווה מעודכן, 22.09.2020. ראו ב:

<https://www.gov.il/he/departments/policies/student-recruitment-guidelines-2020>

בשירות המדינה בפסקה 11.935. הזכאות תימשך גם למשך 6 חודשים מסיום ההעסקה במשרת סטודנט ותחול גם בעניין עובדים שהועסקו במשרת סטודנט טרם מועד כניסת כללים אלו לתוקף.⁴⁶

החלטה: 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 בוגריו כמאגר איכותי המתאים לאיוש משרות.

סטטוס: לא יושם

קיימת חשיבות לטיפול עתודה ניהולית במגזר השירותים הציבוריים שתשים את שובת הכלל ואת הראייה ארוכת טווח בראש סדר העדיפויות. תכניות עתודה ניהולית במגזר השירותים הציבוריים החלו לצמוח כיוזמות מקומיות לפני עשרות שנים, חלקן בתוך הממשלה כמו תכנית צוערים במשרד החוץ וחלקן בחברה האזרחית.⁴⁷

בהמשך להחלטת הממשלה מס' 1244 מיום 17.01.2010 בדבר הקמת תכנית "צוערים לשירות המדינה",⁴⁸ ובמסרה להמשיך לקדם פיתוח מערכתי של תחום עתודות ההון האנושי כדי לשפר את שיתוף הפעולה בין תכניות אלו, התקבלה 25.01.2015 החלטת ממשלה 2424 "עתודות לישראל" – פיתוח ההון האנושי במגזר השירותים הציבוריים בישראל.⁴⁹

טרם קודמה הקמת תוכנית עתודה לדרגי הביניים בתחום החדשנות, כנדרש על פי החלטת ממשלה 2424. בשנת 2021 המשיכו בהכשרתם 40 משתתפים בתוכנית צוערים למקצועות הנדסיים והטכנולוגיים, אך בשנה זו לא נפתח מחזור חדש של התכנית.⁵⁰

כיום רק שילובם של הבוגרים המסיימים את תכניות הצוערים, ביניהן "צוערים להנדסת תשתיות", "צוערים לשירות המדינה" וכו' שכוללים תקופת השתלבות מובנית של כ-4 שנים מובטח. ההכשרה בתוכניות בשירות הציבורי, ביניהן תוכניות כמו "מנדל" ו"ממשק" לא מקנות יתרון. כמו כן גם התוכניות המיועדות למגזר החרדי, "משפיעים" ו"תנופה" במסגרת מתמודדים המועמדים במכרזים בכניסה לתכנית, ונבחרים למשרה זמנית למשך שנה וחצי בשאיפה לאחר מכן שהם ייקלטו במשרות קבע במשרדים, לא מבטיחות שילוב או מקנות יתרון לבוגרים בכניסה לשירות המדינה.⁵¹

החלטה: פתיחת משרות בשירות המדינה לעובדים מגופים ציבוריים

גוף ציבורי הוא גוף בשליטה ממשלתית. בין הגופים הציבוריים שהוזכרו ברפורמה נמצאים בין היתר: משרד מבקר המדינה, שירות בתי הסוהר וכו'. במסגרת טיוב 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.

46. הודעה מספר 7/ב9 של נציבות שירות המדינה, כללים לגיוס ומיון למשרות סטודנטים בשירות המדינה – מתווה מעודכן. ראו ב:

https://www.btl.gov.il/Laws1/40_0998_000004.pdf

47. מצגת עתודות ישראל, 09.07.2015. ראו ב: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/reserves_israel_hr/he/AtudotIsrael.pdf

48. החלטת ממשלה מס' 1244.

49. החלטת ממשלה מס' 2424.

50. סטטוס יישום החלטת ממשלה

51. עתודות לישראל, מידע על תוכניות. ראו ב: <https://atudot.gov.il/programs/>

סטטוס נוכחי: לא יושם

על-פי הרפורמה, במהלך 2014, היה על נציבות שירות המדינה לרכז רשימה של ארגונים רלוונטיים לנושא זה ולקדם את פיתוח המתכונת בה תתבצע כניסתם של מועמדים מגופים אלו לשירות המדינה. ממענה הנציבות למרכז להעצמת האזרח נמסר מהלכים אלה שרם בוצעו ואין כל היערכות ארגונית ליישום המלצות אלו. עוד יצוין 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 כלל.⁵² נוסף על כך, סגרו את האפשרות לפורשי צה"ל – בטענה שמרבית גיוסים אלו הם גברים. בעבר פורש צה"ל יכל שנתיים לאחר הפרישה להתמודד במכרז פנימי. משרד המשפטים טען שזה לא מידתי ושזה מפלה נשים.

גמישות ניהולית

החלטה: ביזור סמכויות והגדלת האחריות של משרדים ממשלתיים בניהול תקני כח האדם שלהם

אחד מהנושאים העיקריים בהם דנה ועדת הרפורמה עסק באצילת סמכויות מנציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה. באופן כללי, מטרת אצילת הסמכויות מנציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה היא להביא, מחד, להפחתת הבירוקרטיה ולהגדלת הגמישות הניהולית של משרדי הממשלה, ומאידך, למקד את פעילותה השוטפת של הנציבות – מעיסוק בנושאים טקטיים ופרטניים לעיסוק בנושאים אסטרטגיים, בקביעת מדיניות וכללים, בפיקוח ובקרה על ניהול ההון האנושי במשרדי הממשלה, ובתהליכי תכנון בעלי השפעה ארוכת טווח על עיצוב כוח העבודה בשירות המדינה. בצורה זו, תתאפשר התאמה דינאמית של המבנה הארגוני לשינויים הקיימים בשוק העבודה, ותיתכן תגובה מהירה יותר לצרכים המשתנים של המשרד. עם זאת בדו"ח הרפורמה נקבע כי "יישום תהליך האצלת הסמכויות למשרדים יותנה בקיומה של מוכנות תשתיתית של המשרדים לקבלת סמכויות שיואצלו".

סטטוס: יושם חלקית

צמצום רגולציה, הפחתת בירוקרטיה והגדלת הגמישות הניהולית הם חלק מעמודי התווך החשובים בהחלטת הרפורמה. יישום הרפורמה בתחום ההון האנושי בשירות המדינה מתבצעת בשיטה רב שלבית. בשנת 2014 החל השלב הראשון ליישום הרפורמה באצילת תחום הפרט למשרדים שנבחרו במסגרת "תכנית נחשון" להוביל את הפיילוט. במסגרת תהליך האצלת הסמכויות בנושאי הפרט והתקינה ליחידות בשירות המדינה, נקבע כי הבקרה תהווה מרכיב מרכזי ותנאי יסוד בתהליך אצילת הסמכויות. הואיל ותהליך אצילת הסמכויות שומן בחובו הזדמנות לצד סיכון, גיבש אגף בכיר לבקרת ניהול ההון האנושי, מודל פעולה לבדיקת "מוכנות" ליחידות בשירות המדינה, למהלך הרחבת האצילה בפרט ובתקן. ממצאי דוחות של סקרי המוכנות מהווים את התשתית הסופית לקבלת החלטות באשר להשלמת יישום מהלך הרחבת האצילה בפרט ובתקן ליחידות בשירות המדינה. השלמת מהלך אצילת הסמכויות בפרט ובתקן לכלל שירות המדינה, הינו אבן דרך משמעותית ביישום הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. סקר המוכנות מהווה "שער כניסה" של כל יחידה לתהליך האצילה והוא יאפשר כניסה הדרגתית תוך שיפור מתמיד.

ב-2017 הושלם בהצלחה פיילוט אצילה בתחום התקן בו השתתפו 17 משרדי ממשלה ויחידות סמך והתקיים תהליך אצילה של סמכויות ביצוע התקן בבתי החולים הממשלתיים.

לאור דו"ח הבקרה של אגף בכיר בקרת ניהול ההון האנושי בנציבות, בו הומלץ על בשלות ראויה ועל הצורך בהרחבת אצילת הסמכויות, הוחלט להרחיב את מתן אצילת סמכויות הביצוע בתחום התקן להנהלות משרדי הממשלה, יחידות הסמך והמכרזים הרפואיים הממשלתיים.

52. מענה שהתקבל מנציבות שירות המדינה לפניית המרכז להעצמת האזרח מיום 29.05.2022.

במהלך השנים הורחב יישום הרפורמה במספר פעימות ובשנת 2021 רוב המשרדים, יחידות סמך ובתי חולים ממשלתיים נוספו לתהליך.

בדו"ח סקר מוכנות שפורסם במאי 2021 בו השתתפו 37 משרדי ממשלה ויחידות סמך נמצא כי 18 משרדים מומלצים לאצילה מלאה, 10 מומלצים לאצילה חלקית ו-19 לא מומלצים לאצילה.⁵³ עם זאת, טרם בוצעה אצילת סמכויות בפועל. הפרמטרים שייבדקו בהליך ההאצלה הם: טיוב נתונים, מבחן מוכנות, ובחינת בשלות ארגונית והם נועדו לאפשר למשרד להגיע לנקודות פתיחה מיטבית ולהבטיח את כל התנאים להצלחה באצילה. בנוסף, לצורך תרגום מדיניות האצילה מהכח אל הפועל, פותחה תשתית טכנולוגית לניהול המבנים הארגוניים והתהליכים המרכזיים בתחומי התקן ובשנת 2022-2024 מתוכננת השלמת הטמעת האצילה בתחום התקן בכלל משרדי הממשלה, יחידות הסמך ובתי החולים הממשלתיים.⁵⁴

עם זאת ולמרות שהנציבות מראה מוכנות ונכונות להעברת סמכויות בתחום הפרט והתקן למשרדי הממשלה, נמצאו ליקויים בדו"חות מרכב"ה (מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה) שהקשו על הליך האצלת הסמכויות וכמו כן מדו"ח תמונת המצב למוכנות לאצילת סמכויות של משרדי "נחשון" בגלים השלישי, הרביעי והחמישי ניכר שלא פעלו להכשרת עובדי יחידות משאבי אנוש במשרדים בהם נמצאה מסוגלות נמוכה ושיש לעשות כן, לא הוטמע שילובם של רפרנטיים בגיבוש תוכניות עבודה משרדיות, לא אושר מתווה נציב שירות המדינה לטיפול בחריגות והתאמתו לכל תחום מואצל ולא הוגדר גורם מתכלל שיהיה אמון על טיוב הנתונים במערכות המידע.⁵⁵

הדרישה לעמידה בכלל הקריטריונים כדי לאצול סמכויות מבלי לספק למשרדים תשתית, הדרכה והכשרה מונעת מן המשרדים לקבל אצילת סמכויות מלאה בתחומי התקן והפרט והיא ככל הנראה הגורם לכך שרק 45% ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך המצויים באצילת סמכויות מלאה בתחום התקן.⁵⁶

נציבות שירות המדינה טרם אצלה סמכויות לקליטת עובדים ולהארכת השירות מעבר לגיל פרישת חובה לכ-26% מהגופים הממשלתיים, שבהם מועסקים כ-15% מהעובדים בשירות המדינה. האצילה בתחום התקן הייתה בעיקרה סכנית ומוגבלת ביותר יחסית לנדרש על פי דוח הרפורמה. לדוגמה, אצילה זו לא חלה, בכל הנוגע לסמכות מרכזית ומהותית – אישור תנאי הסף לאיוש המשרות הבכירות, לרבות מנהלים בדרגי ביניים בשירות המדינה, אשר שיעורם גדול. טרם נקבעו לוחות זמנים להשלמת אצילת סמכויות בתחום התקן, מאחר שלא עומדות לרשותה מערכות מחשוב ומערכות בקרה מספקות שיאפשרו למערך הרפרנטורה לבצע בקרה שוטפת כנדרש. כשש שנים לאחר אישור רפורמת ההון האנושי, נציבות שירות המדינה טרם הסדירה את האצלת סמכות הנציב לחתימה על חוזים מיוחדים ובפרט חוזים אישיים לאחראים בגופים הממשלתיים.⁵⁷ נוסף על כך, טרם בוצעה אצילת סמכויות בפועל למשרדים לפתיחת עיסוקים חדשים עקב אי הסדרה מחודשת של קטלוג העיסוקים, שבו נדרש לקבוע מחדש את הקריטריונים ואמות המידה לניתוח ויצירת עיסוק חדש ולהגדרת תנאי סף. מרחב שיקול הדעת בקבלת החלטות של מנהלי משאבי האנוש בגופים הממשלתיים הינו נמוך עקב התמהמהות של נציבות שירות המדינה ביישום הרפורמה.

53. דו"ח בקרה מסכם – תמונת מצב מוכנות לאצילת סמכויות משרדי "נחשון" גל רביעי וחמישי, ינואר 2019. ראו ב:

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/delegation_control_nahshon_offices_4-5/he/delegation_control_nahshon_offices_4-5.pdf

54. לעיל ה"ש 5.

55. לעיל ה"ש 53.

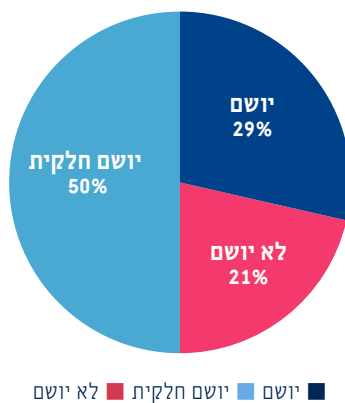
56. לעיל ה"ש 5.

57. שיחה טלפונית עם יועץ הנציב מ-7 ביולי 2022.

סיכום ומסקנות

שירות המדינה הוא הזרוע המבצעת של הרשות המבצעת במדינת ישראל, ונציבות שירות המדינה היא הקטר המוביל את השירות הציבורי. ניהול ההון האנושי בשוק התעסוקה בכלל ובשירות המדינה בפרט הוגדר כמשימה לאומית וכך יש להתייחס אליה נוכח חשיבותה החברתית והכלכלית. נכון להיום, נציבות שירות המדינה לא עומדת ביעד שהוגדר לה על ידי הממשלה. החלטת ממשלה 481 היא אבן דרך משמעותית בדרך לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. החלטת ממשלה 481 קבעה כמטרה מרכזית שינוי בתחום ניהול ההון האנושי, והפיכתו מגורם פסיבי לגורם אקטיבי. ניתן לומר כי יישום מלא של ההחלטה צפוי לסייע באופן משמעותי למימוש מטרה זו.

הדו"ח עוקב אחר יישום סעיפי החלטות אלו במטרה להעניק תמונת מצב עדכנית ומפורטת באשר לביצוען נכון ליוני 2022. התמונה שעולה מהדו"ח היא שיישום ההחלטה הוא חלקי בלבד. בתוך כך, מתוך 14 סעיפים יישומיים בהחלטה – 4 סעיפים יושמו (29%), 7 יושמו באופן חלקי (50%) ו-3 לא יושמו כלל (21%).



מניתוח ממצאי הדוח עולים "המאפשרים" הבאים, אשר תרמו ליישום החלקים שבוצעו בהחלטה:

מנגנון בחינת ההחלטות שהתקבלו: הן סקרי המוכנות במסגרת מתווה האצילה והן בחינת המתווה של מכרזי המאגר, ובדיקת קשיים שעלו מהמשרדים בהיבט של היישום ופגיעה ביעילות האיוש של משרות סטודנטים, מה שהביא לבדיקה מחודשת של ההליך ויצירת מתווה חדש חשובים לצורך הסקת מסקנות שיקדמו את ביצוע ההחלטות על הצד הטוב ביותר;



חלוקת עבודה ברורה: אין מחלוקת בין הנציבות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך בדבר הצורך באצילה מלאה בתחום הפרט והתקן למשרדים, חלוקת האחריות בין כלל הגורמים ברורה.



מניתוח ממצאי הדוח עולים החסמים הבאים:

חוסר תיאום בין משרדי: מממצאי הדוח עולה שנציבות שירות המדינה לא מספקת למשרדי הממשלה ויחידות הסמך כלים כדי שיוכלו לאצול סמכויות באופן מלא;



היעדר תמריצים לחיזוק כוח אדם איכותי במקצועות קריטיים: ועדה בין משרדית בראשות מר שאול צמח, בזמנו מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות, בחנה את סוגיית העסקת מהנדסים בשירות המדינה. הוועדה



פרסמה את המלצותיה במרץ 2012. על פי הדו"ח שירות המדינה סובל מקושי בהעסקת מהנדסים, בגיוסם ובשימורם. הועדה הוסיפה כי בעיית המהנדסים בשירות המדינה צפויה להחריף עוד יותר בשנים הקרובות. הדבר חייב בחינת מקצועות ותהליכים בראייה רוחבית בהשוואה למגזר הפרטי, עסקי, מקומי וגלובלי על מנת לעבד נתונים ולגבש תובנות והמלצות לאסטרטגיית גיוס מיטבית ובתוך כך גם תמריצים מהותיים, אך רק בשנת 2019 פתח מחזור א' של התוכנית "צוערים להנדסת תשתיות" את שנת ההכשרה הראשונה שלו. הדבר היווה חסם ליישום מגוון סעיפים ביניהם תכנון בניין הכוח;

היעדר מידע ונתונים מהימנים לצורך קבלת החלטות מושכלות: הליקויים שנמצאו במערכת מרכב"ה כללו את הימצאותם של נתונים שגויים בתיקי עובדים ובמבנה הארגוני במערכת והיוו חסם ליישומן של מגוון החלטות, ביניהן, תכנון בניין הכח וביזור סמכויות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך.



אנמיה ניהולית: בעלי התפקידים באגף בכיר לבקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ואגף בכיר לתכנון אסטרטגיה ומדיניות הם כיום בעלי האמצעים והסמכות ליישם את ההחלטות אך למרות מגמת השיפור שחלה בשנים האחרונות, 9 שנים לאחר קבלת החלטה 481 ו-4 שנים לאחר פירוק המטה ליישום הרפורמה הדבר לא עלה בידם;



חסם משפטי: נושא אצילת הסמכויות טרם עוגן בחקיקה ראשית כנדרש. נוסף על כך, שש שנים לאחר שהחליטה הממשלה ליישם את המלצות דוח הרפורמה, וכארבע שנים לאחר שבוצע תיקון חלקי בתקנות אצילת הסמכות, נציבות שירות המדינה לא פעלה כדי להביא שוב את ההצעה לתיקון התקנות לדיון בוועדת העבודה והרווחה בכנסת, כדי לנסות להסדיר את אצילת סמכות הנציב לחתימה על חוזים מיוחדים לאחרים בגופים הממשלתיים או לגבש מדיניות סופית אחרת בעניין.



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. הפחתת הביורוקרטיה והגדלת הגמישות הניהולית באמצעות האצלת סמכויות להנהלת משרדי הממשלה ומערכת הבריאות – תהליך אצילת סמכויות בתחומי הפרט והתקן הינו אחד הנושאים המשמעותיים ברפורמה. יש להרחיב את תחומי אצילת הסמכויות למשרדים ולהעניק לכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך שיעמדו במתווה מוכנות לקבלת אצילת הסמכויות את הסמכויות בתחומים אלה אך יש לעשות זאת תוך סיפוק תמיכה מיחשובית, ניהול ידע ומידע שחסר במשרדי רבים, הטמעת תהליכי אצילה, הנחיות כתובות ויצירת תשתית תומכת מצד נציבות שירות המדינה.

2. התמקדות בהון אנושי קיים – במרכז הכובד של דו"ח הרפורמה, והחלטת הממשלה המאמצת אותו הושם דגש על שיוב ההון האנושי הקיים. 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 וחלקם זכו לדחיפה מחודשת בשנה האחרונה, דוגמא לכך היא הנחייה בדבר פתיחת משרות לפרקליטים בשירות המדינה ביחס למשפטים – פתיחה הדדית אך מוגבלת. לעומת זאת, ההמלצות הנוגעות לעידוד כניסתו של הון אנושי חדש (ביטול המכרז הפנימי) לא יושם כלל ולא ניתן דגש מספק. דוגמא לכך ניתן לראות באי יישומה של ההחלטה לפתיחת המכרזים הבין משרדיים לעובדים מגופים ציבוריים וכן בכך שלא מוקנה יתרון כלל לבוגרי תוכניות הכשרה לשירות הציבורי וכן ביטולו של המכרז הפנימי.



3. טרנספורמציה דיגיטלית והיערכות לשוק עבודה משתנה – המערכת הטכנולוגית אשר מתכללת ומנתבת את ההון האנושי בשירות המדינה היא מערכת 'מרכב' HR שהחלה לעבוד בשנת 2003. כפי שתואר לעיל, במערכת זו נמצאו ליקויים רבים שהשפיעו רבות על יישום מתווה האצילה. היות והתשתית הטכנולוגית מהווה כלי מרכזי ביכולת הניהול השוטף והבקרה, יש לפעול לפיתוח מספר רב יותר של כלים טכנולוגיים מתאימים ואמינים שיושמו בצורה אפקטיבית בכלל המשרדים ויחידות הסמך. כמו כן יש לפעול לשיפור שיעור תהליכי הקליטה הדיגיטליים של עובדים חדשים שעומד כיום רק על 15% מכלל העובדים שנקלטו והרחבת מגוון כלי המיון והגיוס המקוונים שימשו לאבחון מועמדים למשרות.

4. שוויון מגדרי וגיוון תעסוקתי – על נציבות שירות המדינה לפעול באופן עקבי ובלתי מתפשר להגדלת הייצוג של כלל האוכלוסיות בשירות המדינה כך שישקף את החברה הישראלית אותה הוא משרת. כמו כן, ישנה חשיבות רבה לפרסום הנתונים בשקיפות כמו שנעשה בשנים האחרונות וזאת עקב הנתונים העגומים בדבר שיעור המשרדים ויחידות הסמך שציונם במדד השוויון המגדרי מוגדר כ"טוב" (59%) ושיעור המשרדים ויחידות הסמך שציונם במדד הגיוון התעסוקתי מוגדר כ"טוב" (8%).

אתגר פיתוח מנגנוני הון אנושי לשירות המדינה הוא אתגר משמעותי בהתייחס למגמות שוק התעסוקה במאה ה-21, אתגר זה התעצם עקב התפרצות מגפת הקורונה, אשר הובילה להשפעות מרחיקות לכת על שוק התעסוקה בעולם ובישראל. את הזעזועים הראשונים ספג המגזר הפרטי והגיב באופן מידי לטלטלות השונות בשוק התעסוקה, החל מהשקעות נרחבות ופיתוח הליכי איתור גיוס מועמדים ועד להתאמת דפוס העסקה גמישה הכוללת עבודה מרחוק. ממצאי דו"ח זה מצביעים על תגובתיות איטית לשוק העבודה המשתנה מצד שירות המדינה. ככל שהזמן עובר, הפער נפער בין המגזר הציבורי לפרטי, פער אשר פוגע באיכות ויכולת מתן השירותים של מוסדות הממשל השונים.

