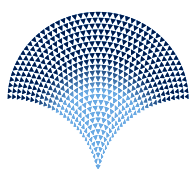


דוח מעקב

על בסיס החלטות ממשלה:
מס' 2464 מיום 8.3.2015 – "השלמת הסדרי רוטציה ותקופות
כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה"
ומס' 4470 מיום 8.9.2009 – "רשימת המשרות הבכירות בשירות
המדינה עליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה ומשך
תקופת הכהונה או הפז"ם שנקבעה לגבי כל משרה"

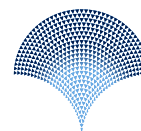
מרץ 2023



CECI

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

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח CECI

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי וביישום התחייבויות הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בקיום התחייבויות הממשל לאזרחים, 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 יצירות 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.

דוח מעקב

על בסיס החלטות ממשלה
מס' 2464 מיום 8.3.2015 – "השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה
בסגל הבכיר של שירות המדינה"
ומס' 4470 מיום 8.9.2009 – "רשימת המשרות הבכירות
בשירות המדינה עליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה
ומשך תקופת הכהונה או הפז"ם שנקבעה לגבי כל משרה"

מרץ 2023

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה

הדו"ח נכתב על ידי מרים בנק, במסגרת התמחות בארגון "המרכז להעצמת האזרח",
ובהנחיית ניר לוי

תקציר

המשק הישראלי מאופיין בניידות גבוהה ובמעברים תכופים יחסית בין מקומות עבודה שונים, בהשוואה לממוצע ה-OECD. אולם, כאשר בוחנים בנפרד את המגזר הציבורי, מתגלה תמונה שונה בהחלט, ולפיה הניידות נמוכה בהרבה, כשמחצית מן העובדים מועסקים למעלה מ-10 שנים באותו מקום עבודה. ניידותם של עובדי המדינה נמוכה בכמעט משל כלל המגזר הציבורי: 72.1% מן העובדים בשירות המדינה בעלי ותק של 5 שנים ומעלה באותו מקום עבודה, בהשוואה ל-67.1% במגזר הציבורי, 53% בכלל המשק ו-56.2% בממוצע ה-OECD.

עניינו של דו"ח זה הוא מעקב אחרי יישום החלטת הממשלה מספר 2464 מיום 8.3.2015 ו-4470 מיום 8.9.2009. מטרתן המרכזית של החלטות היא קידום ועידוד של הסדרי רוטציה ותקופות כהונה קצרות בסגל הבכיר של שירות המדינה לצורך שיפור ההון האנושי, כאשר התחלופה בתפקידים הבכירים מעודדת מטרה זו. קידום הסדרי הרוטציות נועד לשפר את ההון האנושי בתפקידים הבכירים בשירות המדינה, ליעל ולעודד את התחרותיות, לתמרץ עובדים ולהזרים דם חדש במערכות הציבוריות השונות.

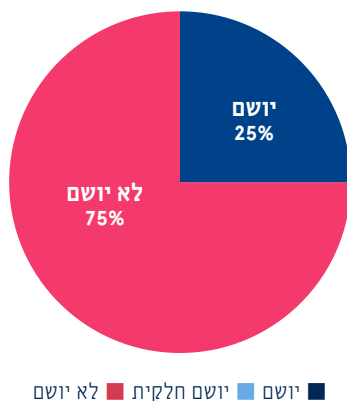
ההחלטות קובעות מנגנונים הנוגעים להשלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה. בבסיס החלטות הממשלה עמדה התכלית של עידוד רוטציות ומעברים בסגל הבכיר, תוך קציבת קדנציות לטווח של בין 4-8 שנים. מטרת המהלך הינה "לרענן את השורות", למצות את הידע הנצבר במהלך כהונתם בתפקיד, למנוע שחיקה ולקדם עובדים מצטיינים בשירות המדינה. ההחלטות קובעות תקופות כהונה של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה, ומחילות את ההסדרים הספציפיים על משרות עליהן הוחלט.

אי הסדרת הנחיית הנציב לתחלופת בעלי תפקידים בסגל הבכיר לא מאפשרת לשירות הציבורי להתחדש ולייצר ניידות בין המשרות השונות. החלקים בהחלטות אשר נוגעים לתחלופת בעלי התפקידים בסגל הבכיר לא בוצעו כנדרש. חשוב להדגיש כי בנוגע ליועצים משפטים הקציבה חלה ופועלת, עם זאת לא הוחלה הקציבה על יועצים משפטיים המכהנים טרום קבלת ההחלטה בנדון.

הסעיפים שהתייחסו להקמת צוות בין-משרדי יושמו, אך למרות זאת המשרות שנקבעו בעזרת צוות זה נקצבו באופן חלקי בלבד. ייתכן שהסיבה לכך היא אי יישום מרכיבי החלטות הנוגעים בדיווח ובקרה לממשלה אודות ההחלטות, וכן בהקמת מנגנון אשר יעסוק במקרים חריגים להם ייקבע נוהל נפרד. הדבר מונע קידום יעיל של הרפורמה בהון האנושי במגזר הציבורי, החרגת מקרים בצורה מסודרת ומעקב הממשלה אחר קידום ויישום החלטות.

נראה כי מתוך ארבעת מרכיבי סעיפי החלטות אשר נבדקו, 3 לא יושמו, וסעיף אחד יושם במלואו.

25% בלבד ממרכיבי החלטות שנבדקו יושמו במלואם ו-75% ממרכיבי החלטות שנבדקו לא יושמו.



החלטת ממשלה מס' 2464 מיום 8.3.2015: "השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה"

הרפורמה בהון אנושי וקציבת קדנציות בשירות המדינה

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

בדצמבר 2011 התקבלה החלטת הממשלה 3993, אשר עניינה שיפור מנגנוני ההון האנושי בשירות המדינה.¹ ההחלטה התקבלה בהמשך לדו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג ("ועדת טרכטנברג"),² אשר הקדישה חלק ממסקנותיה לעניין שינוי ושיפור הסקטור הציבורי. על פי ההחלטה, הוקמה ועדת היגוי עליונה בראשות נציב שירות המדינה דאז, מר משה דיין, שהוסמכה לגבש המלצות לקידום רפורמה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. מטרת העל שהוגדרה לרפורמה היא התאמה היכולות של שירות המדינה לצרכים המשתנים של הציבור בישראל באמצעות יצירה של תרבות, הנהגה ומכניזם מערכת. הוועדה הגישה את המלצותיה ובינוי 2013, התקבלה החלטת הממשלה 481 אשר אימצה את המלצות דו"ח ועדת הרפורמה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ואת המתווה שהוצע ליישומן.³

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

במרץ 2015, במטרה לקדם את הרפורמה ולקבוע הסדרי רוטציה בשירות המדינה, התקבלה החלטת הממשלה 2464 – "השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה".⁴ בבסיס החלטת הממשלה עמדה התכלית של עידוד רוטציות ומעברים בסגל הבכיר, תוך קציבת קדנציות לטווח של בין 4-8 שנים. מטרת המהלך הינה "לרענן את השורות", למצות את הידע הנצבר במהלך הכהונה בתפקיד, למנוע שחיקה ולקדם עובדים מצטיינים בשירות המדינה. בנוגע להחלטה זו נכתב דוח המרכז משנת 2017 בשיתוף עמותת "מעש". הדוח הנוכחי בוחן את טיב, מידה ואפקטיביות היישום לאורך השנים על מנת לאמוד את הביצועים הממשלתיים בקידום רפורמת ההון האנושי ובפרט תחלופת הקדנציות בסגל הבכיר.

בדוח ה־OECD משנת 2021 שעוסק בתעסוקה,⁵ מנהל ציבורי ועתידו של השירות הציבורי, הובהר כי עתידו של השירות הציבורי יעוצב על ידי ממשלות הן אלו שבחורות היכן וכיצד להשקיע במיומנויות הנדרשות וכיצד לפתח כוח עבודה צופה פני עתיד, גמיש ומספק. על מנת להבטיח עתיד שיוביל ויחזק את המגזר הציבורי, על ממשלות לקחת חלק פעיל בקביעת חזון לשינוי ובביצוע ההשקעות הנדרשות להשגתו. דו"ח מוניטור זה, יעסוק בבחינת ובידור מצב ההחלטות במדינת ישראל שנועדו לשרת מטרה זו, ולהגביר את היעילות, השירותיות, והשקיפות בתפקידים ציבוריים מובילים.

1. https://www.gov.il/he/departments/policies/2011_des3993 החלטת ממשלה מספר 3993 מיום 18.12.2011 בנושא שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה
2. <https://www.hurvitz-institute.tau.ac.il/wp-content/uploads/2016/07/tracht.pdf> דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי
3. https://www.gov.il/he/Departments/policies/2013_des481 החלטת ממשלה מספר 481 מיום 30.6.2013 בנושא דוח הוועדה לשיפור ניהול הון אנושי בשירות המדינה
4. https://www.gov.il/he/departments/policies/2015_dec2464 החלטת ממשלה מספר 2464 מיום 8.3.2015 בנושא השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה
5. [Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service](#)

החלטת ממשלה מס' 4470 מיום 8.9.2009: "רשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה עליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה ומשך תקופת הכהונה או הפז"ם שנקבעה לגבי כל משרה"

רקע

החלטת ממשלה מספר 345 ("משרות שהמינוי להן נעשה על ידי הממשלה או באישורה – פטור ממכרז לפי סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים)",⁶ שפורסמה ביום 19.9.1999 התשי"ט-1959 קבעה כי המינוי למשרות לפי סעיף 23 לחוק שירותי המדינה (משרות שהממשלה רשאית לקבוע את המינוי אליהן באישורה ובתנאים שתקבע) היה לתקופה בלתי מוגבלת עד גיל הפרישה.⁷

הקיצוב לרוב המשרות הללו נקבע בהחלטת ממשלה מס' 4062 של הממשלה ה-31 ("קביעת תקופת כהונתם של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה" (7.9.2008)).⁸ בהחלטה זו נקבע כי רוב המשרות קצובות לתקופות של 4, 6 או 8 שנים. כלומר, משהתמנה אדם לתפקיד, אין הוא תלוי עוד בחסדיהם של השר או הממשלה שמינו אותו, מה שמקנה לו מידה של חופש בהפעלת סמכויותיו בתפקיד.

קביעת תקופת כהונתם של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה – בהמשך להחלטת ממשלה מס' 4062, התקבלה החלטת ממשלה מס' 4470 (8 פברואר 2009).⁹ החלטה זו מאשרת את המלצות הצוות המקצועי בראשות המשנה לנציב שירות המדינה שהוקם מכוח החלטה מס' 4470, ואת החלטת ההסדר על רשימת נושאי המשרות שהצוות המקצועי המליץ עליה.

הממשלה קבעה כי צוות היישום המקצועי, בשיתוף נציג שר המשפטים, יגיש לממשלה בתוך 60 ימים את המלצותיו בכל הקשור להחלטת הסדר של קציבת כהונה על יועצים משפטיים מכהנים. בנוסף, נקבע כי בתוך 45 ימים יגיש הצוות המקצועי את המלצותיו בכל הקשור להחלטת הסדר קציבת כהונה על נושאי משרות בכירות בשירות המדינה שכהונתם נקצבה בהחלטת הממשלה מס' 4470.

בין הנימוקים להחלטת הסדר של קדנציות וקציבת כהונה על משרות בכירות בשירות המדינה:

1. יצירת אפשרות להעריך את התפקוד המקצועי ואת ההתאמה של ממלאי התפקידים לכהונותיהם.
 2. יצירת אפשרויות קידום במערכת השירות הציבורי.
 3. הגדלת סיכוייהם של מועמדים נוספים לאייש משרות שונות וקידום עקרון שוויון ההזדמנויות
 4. מניעת שחיקה הנובעת ממילוי תפקיד במשך תקופת זמן ארוכה;
 5. מניעת היווצרות יחסים של תלות בין הגורם הממנה לעובד הבכיר;
 6. הגדלת עצמאותו של העובד הבכיר והקטנת חשש של עודף תלות בין בעל הסמכות לבין הגופים שבפיקוחו או שתלויים בהחלטותיו.
 7. מניעת צבירה וריכוז של כוח רב בידי עובד בכיר לתקופה ממושכת.¹⁰
- הביצוע על כמה ממרכיבי החשובים של ההחלטה הוטל על נציב שירות המדינה. הדוח הנוכחי עוסק בבדיקת יישום מרכיבי ההחלטה השונים.

6. https://www.gov.il/BlobFolder/policy/guide_line_11/he/GuideLine11.pdf בעמוד 8 של המסמך. החלטת ממשלה מספר 345 מיום 14.9.1999 בנושא משרות שהמינוי להן נעשה על ידי הממשלה או באישורה – פטור ממכרז לפי סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959
7. https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p221k1_001.htm חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959
8. https://www.gov.il/he/departments/policies/2008_des4062 החלטת ממשלה מספר 4062 מיום 7.9.2008 בנושא קביעת תקופת כהונתם של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה
9. https://www.gov.il/he/departments/policies/2009_des4470 החלטת ממשלה מספר 4470 מיום 8.2.2009 בנושא רשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה עליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה ומשך תקופת הכהונה או הפז"ם שנקבעה לגבי כל משרה
10. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/9ac18d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977/2_9ac18d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977_11_8862.pdf

החלטת הממשלה מס' 2464: "השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה"

פירוט מרכיבי ההחלטה שלא יושמו בדוח שנת 2017 וסטטוס יישומם:

1. מקרים חריגים שלא נכנסו לנוהל קציבת הקדנציות

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

1. כפיפי מנכ"ל משרד ממשלתי, מוקבל מנכ"ל או מנהל יחידת סמך.
 2. ראש המדרג הניהולי או המקצועי הניהולי או המקצועי הספציפי בתחום, במשרד או ביחידת סמך.
- נכון לבדיקה שנערכה ביולי 2017 בדוח מעקב של המרכז בשיתוף עם "מעש – לחיזוק ולהתחדשות השירות הציבורי" חלק זה בהחלטה לא יושם, וטרם הוחרגו משרות סגל בכיר מוביל ממנגנון הקציבה.

סטטוס: לא יושם

לא הוסדר נוהל החרגה בהתאם להחלטת הממשלה על מקרים חריגים בהם מתקיים אחד משני התנאים המוזכרים להלן אשר לא הוכנסו לקציבת קדנציות. לפי תשובת נציבות המדינה¹¹ אשר אחראית על יישום חלק זה של ההחלטה היא שככלל לא ידוע על מקרים חריגים כאמור וממילא לא אושרו. יחד עם זאת, כמדיניות הוחלט על ידי הגורמים המוסמכים עוד בשלב גיבוש החלטת הממשלה, שמשרות בסגל הבכיר המוביל במערכת הבריאות ובמערכת הביטחון שאינן משרות גנריות לא ייקצבו בהתאם להחלטת הממשלה 2464 וזאת בשל המאפיינים הייחודיים של מערכות אלה. כאמור משרות גנריות במערכות אלה כן קצובות.

2. דיווח הנציבות על יישום ההחלטה

החלטת הממשלה קובעת כי החל ממרץ 2020, על נציב שירות המדינה למסור לממשלה דיווח אחת לשנה על יישום ההחלטה. יישום ההחלטה מתייחס לקציבת כהונת הסגל הבכיר בשירות המדינה בין 4-8 שנים החלטת הממשלה קובעת, כי בכפוף למודל שנקבע בדו"ח הרפורמה בהון האנושי, איש סגל בכיר יכהן בתפקידו ארבע עד שמונה שנים. כהונה של שש שנים, תוגדר כהונה תקנית. ההחלטה קבעה הסדר עבור מי שעומד בפני גיל פרישה, כך שעובד שסיים קדנציה במהלך חמש השנים שקדמו לגיל פרישה יוכל להמשיך לכהן בתפקידו עד הפרישה. מודל קציבת הקדנציות החל ביוני 2015 ואינו חל על כל המשרות בבת אחת. החל משנת 2021 אמורה להתבצע תחלופת בעלי תפקידים בסגל הכיר בשירות המדינה.

סטטוס: לא יושם

אין מידע או נתונים אודות מסירת דיווח מטעם הנציבות לממשלה על יישום ההחלטה בנוגע לסעיפי ההחלטה. עם זאת, בהתאם למענה נציבות שירות המענה למצב יישום ההחלטה,¹² גורמי המקצוע בנציבות מעבירים כל שנה לנציב שירות המדינה עדכון מצב ביחס למשרות הסגל הבכיר המוביל הקצובות לפי החלטה 2464.

11. בהתאם למענה נציב שירות המדינה לפניית המרכז להעצמת האזרח מיום 28.2.2022

12. בהתאם למענה נציב שירות המדינה לפניית המרכז להעצמת האזרח מיום 28.2.2022

החלטת הממשלה מס' 4470: "רשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה עליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה ומשך תקופת הכהונה או הפז"ם שנקבעה לגבי כל משרה"

פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם:

1. יישום המלצות הצוות לסיווג וקציבת כהונתן של משרות מקצועיות בכירות

המלצת הצוות מחלקת את סוגי קציבת המשרות בהתאם לשלושת קבוצות כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה:

1. **קדנציה קשיחה** – קדנציה אחת ללא הארכה, ככלל תהיה ארוכה (לפחות 5 שנים)
2. **קדנציה הניתנת להארכה** – קדנציה קצרה יותר עם אפשרות להארכה (למשל 4 שנים + 4 שנים או 3 שנים וכו').
3. **פז"ם** – תקופת כהונה שאינה קצובה – קביעת פרק זמן (מינימלי לכהונה. לא תיקצב תקופת כהונה, אך ייקבע פרק זמן מינימלי לכהונה (ככלל בין 3 ל-4 שנים) בו לא ניתן יהיה להעביר את נושא המשרה מכהונתו) בכפוף לאמור בסעיף 4 להחלטת הממשלה מס' 4062 מיום 7.9.2008. עם תום תקופת הפז"ם יהיה רשאי הגורם הממנה לבצע חילופי גברי במשרה או להאריך את הכהונה לתקופות נוספות שלא יעלו במצטבר על תקופת הפז"ם, וזאת מבלי לגרוע מהסמכות להפסיק את הכהונה בעקבות חילופי השר.

סטטוס יישום: לא יושם

מתוכנית עבודת נציבות שירות המדינה לשנת 2022 עולה כי היעד אותו הציבה לעצמה הנציבות בתחום טיפוח ההון האנושי בשירות המדינה וטיובו עומד על 82% במדד המרכזי הרב שנתי.¹³ מדד זה עוסק בשיעור המנהלים בסגל הבכיר המוביל בשירות המדינה שכהונתם נקצבה, מקרב כלל משרות הסגל הבכיר המוביל שהוגדרו כמיועדות לקציבה בהתאם להחלטת ממשלה 2464 והחלטה 4470. היעד לשנת 2021 עומד על 77%. יש להדגיש שמדובר ביעד העבודה בלבד ולא במצב הנוכחי הקיים בשטח.

מתשובת הנציבות לפנייתנו בעניין עלה כי ברבות השנים נוספו עוד לא מעט משרות נוספות בכירות שהן מינויי ממשלה בפטור ממכרז (באמצעות ועדה לאיתור מועמדים או ועדת מינויים) שהפכו לקצובות על פי המנגנונים שנקבעו בהחלטת הממשלה 4470 וזאת על פי החלטות ממשלה שהתקבלו מאז. המשרות והרכב הוועדות – מפורטים בטבלת המשרות המפורטת באתר האינטרנט של נציבות שירות המדינה תחת הכותרת פטור ממכרז – מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים. כמו כן, ניתן למצוא פירוט ומצב עדכני של כל המשרות הללו בפסקה: 11.968 ו-11.969 לתקשי"ר.¹⁴

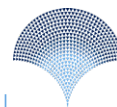
ב-04 באוקטובר 2018 עודכן נוהל נציב בדבר יישום החלטת הממשלה בנושא השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה, עם זאת הנוהל לא הוחל בפועל ולפיכך הרוטציות לא מבוצעות כנדרש. חשוב להדגיש כי לא קיימת הנחיית נציב להפעלה והחלת מנגנוני הרוטציה בשירות המדינה בסגל הבכיר המסדירה את דרך פרסום המשרות,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

2. החלטה על הקמת צוות בין-משרדי בכיר

בהחלטת הממשלה הוחלט כי יוקם צוות בין-משרדי בכיר, כאשר בראשות הצוות יעמוד היועץ המשפטי לממשלה או נציגו, ובנוסף יצוותו בו נציגים בכירים מטעם נציבות שירות המדינה, משרד המשפטים, משרד האוצר ומשרד

¹³ https://www.gov.il/BlobFolder/reports/work_programs_2022/he/work_plans_wp160322.pdf

¹⁴ https://www.gov.il/BlobFolder/policy/takshir_full/he/takshir-full.pdf



ראש הממשלה. מטרת הצוות היא לגבש תוך שלושה חודשים המלצות שיוגשו לממשלה בנוגע להחלת ההסדר על נושאי משרה בכירים בשירות המדינה, במשרות כאמור ברשימה אשר בסעיף 1 לעיל, המכהנים בתפקידם במועד קבלת החלטה זו, לרבות גיבוש הוראות מעבר בדבר מועד התחולה לגבי אותם עובדים מכהנים אשר ההחלטה תחול עליהם.

סטטוס יישום: יושם במלואו.

בהמשך להחלטה 4470 הוקם צוות בין־משרדי שהגיש המלצות לממשלה אשר התקבלו בהחלטת הממשלה 1154 מיום י' בטבת ה'תש"ע (27/12/2019) ההמלצות ייושמו באופן מלא כדבעי בהתאם לאמור בהחלטה.

ניתנו המלצות שונות בעניין:

1. הוראות מעבר לעניין המשך תקופת השירות
2. השבות כספיות וסיווג לתחולתן
3. ועדת חריגים
4. תיקון החלטת ממשלה מספר 4470 בעניין קציבת כהונה של משרות ספציפיות, והוספת שלוש משרות נוספות.
5. המשך עבודת המטה
6. ביצוע.¹⁵

סיכום

החלטות ממשלה מס' 4642 – "השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה" ומס' 4470 מיום 8.9.2009 – "רשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה עליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה ומשך תקופת הכהונה או הפז"ם שנקבעה לגבי כל משרה" הן החלטות מהותיות אשר נועדו לשפר ולקדם את המנגנונים השונים בקציבת משרות בתפקידי מפתח בשירות הציבורי בישראל. החלטות אלו נועדו להציב ולהתאים את מדינת ישראל בשורה אחת עם מדינות ה-OECD, תוך יישום שורת פרמטרים ומדידת נתונים העוסקים ביעילות ותפקוד שירותי המדינה השונים – כל זאת בדגש על ניהול המשאב האנושי ואימוץ סטנדרטים בין לאומיים.

שתי ההחלטות ראויות לבחינה אחת אל מול השנייה, כיוון ששתיהן עוסקות בנושא חשוב זה של יעילות המגזר הציבורי תוך עיסוק בנושא מכמה רבדים:

- יישום הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה שחלק מרכזי בה נוגע לשיפור ויעול הסגל הבכיר בשירות המדינה, בתוכו ולקביעת הסדרי רוטציה בשירות המדינה – אשר מעוגנת בהחלטה מספר 2464.
- לצד החלטה זו קביעת תקופת כהונתם של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה משלימה את נושא קציבת המשרות והסדרי הרוטציה השונים על ידי אישור המלצות הצוות המקצועי בראשות המשנה לנציב שירותי המדינה – אישור שנתקבל בהחלטה 4470.

שתי ההחלטות הללו מהוות אבן דרך בהפיכת מנגנוני הרוטציה והסדרי המשרות השונים בישראל לעומדים בסטנדרטים בינלאומיים, תוך מתן הזדמנות אמיתית לתחלופה והכנסת "רוח חדשה" למשרות השונות והתפקידים הבכירים. מסיבה זו הוחלט במרכז להעצמת האזרח על ביצוע מעקב אחר שתי ההחלטות במקביל באופן שישקף את מרכיבי ביצוען השונים והתקדמות יישומן – לצד קיום מעקב על יישום מלוא המרכיבים בהחלטה 2464 שדו"ח נפרד עליה יצא לאור בעבר בשיתוף עם ארגון "מעש".

חסמים מבניים ביישום ההחלטות

במהלך בדיקת ההחלטות זוהו מרכיבים שלא יושמו כמפורט בדו"ח זה. להלן החסמים והכשלים שזוהו לאי מימוש מלוא מרכיבי ההחלטות:

חסמים

אי יישום מנגנון הדיווח והבקרה – בהחלטת ממשלה 2464 נקבע במפורש כי על הנציבות להעביר דיווח שנתי לממשלה בעניין יישום ההחלטה. דיווח זה לא מתבצע, מה שמונע פעילות מנגנון הדיווח והבקרה שנקבע בהחלטה. הדיווח מיועד להערכת ומדידת התוצאות על ידי הממשלה, ולהאצלת סמכויות או הכנסת שינויים במנגנוני ההחלטות במידת הצורך. במידה ונמצא פער בין ההחלטות למידת ביצוען, הדיווח לממשלה יעיל בהסרת חסמים ואי ביצוע מעכבת ומכשילה את יישום ההחלטות במלואן.



חוסר תיאום בין משרדי (על אף הקמת הצוות הבין-משרדי) – בשלב תכנון ואפיון המדיניות – יש לציין שהצוות הבין-משרדי שהקמתו נדרשה כחלק מהחלטה 4470 הוקם והתקיים תיאום בין-משרדי בשלב יישום תכנון ואפיון המדיניות, הנדרש כחלק מהשלב הראשוני ביישום ההחלטה.



בשלב יישום ההחלטה – נראה כי בהחלטות הממשלה הנ"ל נדרשת עבודה משותפת של מספר משרדים שונים שיעבדו בשיתוף פעולה אל מול הנציבות. נראה כי בתהליך היישום הנציבות לא הצליחה לגבש אל מול המשרדים השונים מנגנון עבודה יעיל בו יוקצבו כלל המשרות המיועדות לקציבה – מה שמנע יישום

מלא של החלטת ממשלה 2464 ו-4470. חוסר התיאום מנע יישום המלצות הצוות לסיווגן וקציבת כהונתן של משרות מקצועיות בכירות אשר לא נקצבו במלואן עד כה.

כוח אדם – ניתן להניח כי חוסר בכוח אדם הוא אחד הקשיים ביישום ההחלטות העוסקות בטיוב כוח האדם ובקציבת משרות בכירות ותחלופתן. עולה מבדיקת המרכז כי קיים קושי בביצוע ההתקשרויות הנדרשות לביצוע החלטה. ההתקשרויות אל מול כוח אדם, הסכמי שכר וכיו"ב הנדרשות בהחלטה 4470 לא התבצעו במלואן, ומסיבה זאת לא ניתן ליישם במלואן את המלצות הצוות לסיווגן וקציבת כהונתן של משרות מקצועיות בכירות.



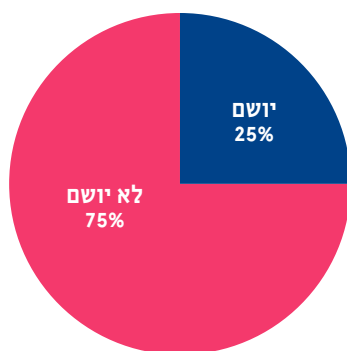
כמו כן ניתן להניח כי קיימת התמשכות ביישום מרכיבי ההחלטות בשל תהליכים הקשורים ליחסי עבודה וקשיים בהנעת עובדים בין משרות. נראה כי התמשכות תהליכי איוש כוח אדם כפי שנדרשת בהחלטות נמשכת מעבר לצפוי. התמשכות של הליכי שינוי מבנה ארגוני ואישור תקינה שנמשכו מעבר לצפוי בקבלת ההחלטות ומחסור בכוח אדם, שהעדרו מוביל לעיכוב בביצוע מרכיבי ההחלטות.

רשימת מרכיבי ההחלטות ומידת ביצוען

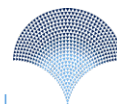
החלטה	מרכיב הביצוע	סטטוס יישום	פירוט והיקף היישום
2464 השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה	מקרים חריגים שלא נכנסו לנהל קציבת הקדנציות	לא יושם	נכון למועד כתיבת דוח זה, לא אושרו מקרים חריגים, ולא קיים נוהל החרגה למקרים הנ"ל.
	דיווח הנציבות על יישום ההחלטה	לא יושם	נכון למועד כתיבת דוח זה, לא מועבר דיווח לממשלה בעניין יישום ההחלטה
4470 רשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה עליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה ומשך תקופת הכהונה או הפז"ם שנקבעה לגבי כל משרה	יישום המלצות הצוות לסיווגן וקציבת כהונתן של משרות מקצועיות בכירות	יושם חלקית	מבדיקת המרכז עולה כי יעד הנציבות בשיעור המנהלים בסגל הבכיר המוביל בשירות המדינה שכהונתם נקצבה, מקרב כלל משרות הסגל הבכיר שיועדו המוביל שהוגדרו כמיועדות לקציבה עומד על 77% בלבד לשנת 2021, ו-82% לשנת 2022. עולה מכך כי המשרות שהוגדרו בהחלטת הממשלה לא נקצבו במלואן עד כה.
	החלטה על הקמת צוות בין-משרדי בכיר.	יושם	הוקם צוות בין-משרדי שהגיש המלצות לממשלה אשר התקבלו בהחלטת הממשלה 1154.

תמונת מצב

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.



■ יושם ■ יושם חלקית ■ לא יושם



סיכום והמלצות

המרכז להעצמת האזרח מברך על יישום מרכיבי ההחלטות שבוצע עד כה ומוצא חשיבות רבה ביישום מלא של מרכיבי ההחלטות שהתקבלו ולא יושמו עד כה. חיזוק ההון האנושי הוא תנאי הכרחי ותורם לתחרותיות, תמרוץ עובדים, ריענון השורות והזרמת "דם חדש" במערכות הציבורית השונות ובתפקידים מרכזיים בשירות הציבורי. קידום בעלי תפקידים חדשים וצעירים יתרום למטרות אלו העולות מההחלטות, ויועיל לקידום ישראל בעמידה בפרמטרים בינלאומיים מובילים, והצבתה בשורה אחת לצד מדינות ה-OECD.

המלצות

דיווח הנציבות על יישום ההחלטה – אנו רואים חשיבות רבה ביישום מלא מרכיבי ההחלטות ובהם גם דיווח שנתי לממשלה עליו אחראית הנציבות מכוח החלטה 2464. דיווח זה לא מבוצע כיום. מטרת הדיווח היא הערכת ומדידת התוצאות על ידי הממשלה והאצלת סמכויות או הכנסת שינויים נדרשים במנגנוני ההחלטות במידת הצורך. לדיווח חשיבות רבה ויש לבצעו כאמור בהחלטה.

הכנסת מקרים חריגים לנוהל קציבת קדנציות ויצירת נוהל החרגה – כפי שעלה מבדיקת המרכז, נראה כי חלק מהמשרות אשר נדרשות לקציבה אינן קצובות למעשה עד היום והיעד לקציבת מלוא המשרות לשנת 2022 הוא 82% בלבד. יצירת נוהל מסודר להחרגת משרות הנדרשות לקציבה תועיל ביישום של מלוא ההחלטות תוך התחשבות במקרים ייחודיים אשר ייכנסו לנוהל ולא ייקצבו. ברור כי ישנן משרות ייחודיות שקציבתן לא יעילה או אינה אפשרית, אך ללא קיומו של נוהל מוסדר ההחלטה על אי קציבתן נעשית באופן שרירותי שאינו נבחן בסטנדרטים הנדרשים.

הרחבת יעדי יישום ההחלטות לעבודת הרשויות המקומיות – בעבודת הרשויות המקומיות בישראל לא קיים כיום מנגנון המיועד לפיקוח על רוטציות במשרות הבכירות ותחלופת תפקידים. אנו מציעים בחינת אפשרות יישום מרכיבי ההחלטות והרחבת יעדי ההחלטות גם לביצוע בתפקידים מובילים ברשויות המקומיות ובשלטון המקומי, לצורך קידום מקצועיות, תחלופת בעלי תפקידים ותחרותיות בחיזוק ההון האנושי בשלטון המקומי. אנו רואים חשיבות רבה בהרחבת יישום החלטות אלו גם על פעילות השלטון המקומי בישראל.

