



בקרת ניהול  
ההון האנושי

# דו"ח בקרה מסכם

## יישום מדיניות איוש לשכות מנכ"לים ומוקבליהם במשרדי הממשלה ויחידות הסמך

ירושלים, אדר התשע"ה, מרץ 2015

נציבות שירות המדינה

אגף בכיר בקרת ניהול ההון האנושי

לראות, להבין, לעצב





## תוכן עניינים

2	פתח דבר
3	תקציר
5	פרק 1: מבוא
8	פרק 2: בקרה
9	פרק 3. מימוש המדיניות - עקרי הממצאים
9	3.1 תקן מול איוש
14	3.2 עמידה בדרישות סף
16	3.3 שימוש במודל התמרוץ למינוי עובדים מקרב עובדי המדינה
18	3.4 מינוי בוגרי תוכניות הצוערים
18	3.5 משך שהייה בתפקיד
20	פרק 4. סקר עמדות בלשכות מנכ"לים
20	4.1 ממצאים מרכזיים
26	פרק 5. מסקנות ותובנות מרכזיות
26	5.1 הסדרה ארגונית
27	5.2 בהירות הנוהל והמדיניות
27	5.3 מיצוי ומימוש מלא של המדיניות
28	5.4 מתח דרגות ושכר
28	5.5 חיזוק המקצועיות בלשכות מנכ"ל ומוקבלי מנכ"ל
29	5.6 העסקת יועצים/עוזרים מקרב שירות המדינה
30	5.7 מערך הדיווח ושליפת הנתונים במערכת מרכב"ה
31	פרק 6. המלצות



## פתח דבר

אגף הבקרה לניהול ההון האנושי בשירות המדינה הינו גורם המטה המקצועי המוביל תהליכי בקרה והערכת ביצועים של נציבות שירות המדינה, בנושאים שנציבות שירות המדינה מופקדת עליהם מכוח חוקים, תקנות, החלטות ממשלה, הסכמי שכר, תקשי"ר, נהלים והנחיות ובכלל תחומי ניהול ההון האנושי אשר הסמכויות בעניינם מואצלות למשרדים ויחידות הסמך.

במסגרת זו, וכחלק מתהליך ההערכות להקמת הממשלה ה-34, בוצע תהליך לבחינת אפקטיביות ודרך המימוש של נוהל איוש לשכות מנכ"ל ומוקבלי מנכ"ל במשרדי הממשלה ויחידות הסמך.

פעילות זו, אשר התבססה על עקרונות מדידה והערכה בעולם הבקרה על ניהול הון אנושי בשירות המדינה, בחנה את דרך מימוש הנהלים הלכה למעשה, את עמדות המנכ"לים, הסמנכ"לים ודרג העוזרים והיועצים בלשכות ביחס למדיניות, זיהוי סוגיות הליכה וגיבוש המלצות אופרטיביות לנציבות ולמשרדי הממשלה ויחידות הסמך.

נציב שירות המדינה, לאחר שעיין בדו"ח הבקרה המסכם, החליט לאמץ את עיקרי המסקנות וההמלצות. אלה יבואו לידי ביטוי בפרסום הנוהל לקראת כינון הממשלה החדשה. נושאים נוספים אשר הומלצו בדו"ח, יבחנו על גופי המטה הרלוונטיים בנציבות שירות המדינה במהלך שנת העבודה 2015.

ברצוני להודות למנכ"לים ולמוקבלי המנכ"ל, לסמנכ"לים למנהל ומשאבי אנוש, ליועצים ולעוזרים על שיתוף הפעולה עם צוות הבקרה, ולעמיתי בנציבות שירות המדינה על שיתוף הפעולה המקצועי ולצוות אגף הבקרה לניהול ההון האנושי בנציבות שירות המדינה.

בברכה

מוטי אהרונים

סגן נציב שירות המדינה



## תקציר

כחלק מתהליך ההערכות של נציבות שירות המדינה לכינונה של הממשלה ה-34, ביצע אגף בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, בקרת עומק בנושא מימוש נוהל איוש לשכות מנכ"ל ומוקבלי מנכ"ל במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. תהליך הבקרה ובחינת האפקטיביות מהווים תשתית לנציב שירות המדינה לקבל החלטות באשר לנושאים אשר יש לשמר ולחזק לצד נושאים ופעילויות בהם נדרשת התאמה ושינוי בנוהל הקיים.

מודל העבודה במסמך זה התבסס על עקרונות לבצוע תהליכי מדידה והערכה כפי שהתגבשו בתורת הבקרה לניהול הון אנושי בשירות המדינה. בפעילות הבקרה שולבו שלושת מעגלי הבקרה – מסכמת, מאבחנת ומעצבת – במטרה לייצר תמונת עומק ורוחב של מימוש המדיניות והנהלים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. תהליך העבודה כלל איסוף נתונים על מימוש הנוהל הלכה למעשה וביצוע שאלון עמדות לדרג הניהולי המעורב בתהליך (מנכ"לים וסמנכ"לים) ואוכלוסיית העוזרים והיועצים, במטרה ללמוד על אפקטיביות המדיניות בראי השטח.

עיקרי הממצאים:

- מדיניות הנציבות ונהליה יצרו הסדרה ארגונית וסטנדרטיזציה בכלל הממדים הארגוניים - תקינה ונהלי העסקה, של עוזרים ויועצים בלשכות מנכ"ל ומוקבלי מנכ"ל במשרדי הממשלה ויחידות הסמך.
- ככלל, המדיניות והנהלים ברורים. אולם, אינם מוכרים דיים לדרג מנכ"לים ומוקבלי מנכ"ל. לחלקם ביקורת מסוימת על הגדרת הקריטריונים לסיווג לשכות.
- מיצוי חלקי של האפשרויות הגלומות במדיניות האיוש ותנאי העסקה – כמות יועצים ועוזרים, מתח דרגות, טווחי שכר ושימוש במודל התמרוץ המתאפשר כתוצאה ממינוי של עובדים מקרב עובדי המדינה. בבסיס הגורמים לתמונת המצב – סוגיות תקציביות והעדר צורך ארגוני.
- מנגנון התמרוץ שהוגדר בנוהל אינו אפקטיבי דיו והלכה למעשה לא משפיע על מינוי של עובדים מקרב עובדי המדינה.
- ככלל, עמידה בנהלי הנציבות בנוגע להשכלת יועצים ועוזרים.
- מינוי צוערים לתפקידי עוזר ויועץ אינו נתפס, בשלב זה, כחלופה מועדפת.
- ממצאי הבקרה מצביעים על מגמה למינוי יועצים ועוזרים מקרב שירות המדינה. אולם, משך השהייה בתפקיד הינו קצר יחסית ומצביע על תפיסת התפקיד כזמני ו/או קרש קפיצה.
- פער בהסדרת תיאורי תפקיד ושיוך עיסוקים לקבוצות עיסוקים כמוגדר בנהלים.
- קושי מהותי בשליפת נתונים ממערכת המרכב"ה.

על בסיס ממצאי העבודה והמסקנות גובשו ההמלצות הבאות:

- הטמעת נוהל פנימי לעדכון מנכ"לים ומוקבלי מנכ"ל בכניסתם לתפקיד על ידי הסמנכ"ל, בדגש לאוכלוסייה שהוצבה לתפקיד מנכ"ל ומוקבל מנכ"ל מחוץ לשירות המדינה.
- הטמעת מודל עבודה קבוע בנציבות שירות המדינה להגדרת מטרות ויעדים מרכזיים לכל מדיניות ותורה מקצועית.



- ריענון הנהלים הקיימים בנושא איוש הלשכות בהיבטי מטרות ויעדים לקראת כינון הממשלה ה-34.
  - מימוש המדיניות תוך התבססות על מספר כווני פעולה: בחינת מודל התמרוץ והתכנות מימושו מול אגף תקציבים באוצר; בחינת התכנות לתקנון שונה בין משרדי ממשלה ליחידות סמך; הגדרת יעדי תכנון מדידים לקראת כינון הממשלה ה-34.
  - בחינה כוללת למודל העסקת עוזרים ויועצים מתכניות עתידים וצוערים.
  - בחינת האפשרות להעמקה והרחבת איוש לשכות בעובדים מקרב אוכלוסיות זכאיות לייצוג הולם.
  - מיסוד נוהל חילופי לשכת מנכ"ל ומוקבל מנכ"ל.
  - בחינת מסלולי קריירה לשימור ופיתוח אוכלוסיית יועצים ועוזרים בשירות המדינה.
  - הגדרת הנחיות ויעדים לטיוב נתונים במערך הדיווח.
- הואיל ומדובר במדיניות שנכנסה לתוקף לפני כשנתיים ומשך המימוש קצר יחסית, אנו סבורים כי נדרש תהליך המשכי של מעקב ובקרה. אגף הבקרה שם לו ליעד לבצוע בדיקה חוזרת במהלך שנת 2017, במהלך תקופת כהונתה של הממשלה ה-34.



## פרק 1: מבוא

לקראת הבחירות לכנסת ה-19 וכינון הממשלה ה-33 בוצעה עבודת מטה בנציבות שירות המדינה, אשר במסגרתה נקבעו כללים חדשים או עודכנו הכללים הקיימים בנושא איוש לשכות מנכ"לים ומוקבלי מנכ"לים. בתאריך 28 פברואר 2013 פורסם חוזר המסדיר את מודל ההתארגנות של לשכות מנכ"לים ומוקבליהם במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. בתאריך ה-21.10.2013 פורסמה הנחיית נציב שירות המדינה בנושא "נוהל איוש לשכות מנכ"לים ומוקבלי מנכ"לים". מטרת הנוהל לאגד את כלל ההוראות השונות בנוגע לאיוש לשכות של בעלי תפקידי מנכ"ל ומוקבלי מנכ"ל.

ברקע שינוי הכללים ניתן להצביע על דו"ח מבקר המדינה בנושא "העסקת עובדים במשרות אמון במשרד ראש הממשלה" מחודש אוקטובר 2011, אשר המליץ על הקמתה של וועדה מקצועית שתבחן באופן יסודי את שאלת העסקת עובדים במשרות אמון במשרד ראש הממשלה, היקפה ואופן הסדרתה. ועדה שעסקה בנושא הינה ועדת קוצ'יק אשר מונתה בתאריך 7 בפברואר 2011 במטרה להמליץ על מבנה מתאים למטה משרד ראש הממשלה.

הוועדה אשר בחנה באופן יסודי את שאלת העסקת עובדים במשרות אמון התמקדה אמנם במטה משרד ראש הממשלה אך יחד עם זאת דנה בסוגיות מרכזיות בנושא משרות אמון. בהמלצותיה התייחסה הוועדה לרציונל העסקה במשרות אמון:

- יצירת מודל של שירות ממלכתי וא-פוליטי המבטיח את אמון הציבור, את הרצף השלטוני ואת הזיכרון הארגוני של ממשלות בישראל.
- אמון אינו תחליף למקצועיות. לנוכח האתגרים העומדים מנגד, מתחייב כי המכהנים בתפקידי האמון יעמדו בדרישות מקצועיות גבוהות.
- שמירה על איזון בין האינטרס בהגברת יכולת הממשלה להגשים את מדיניותה לבין האינטרס של שמירת שלד מקצועי קבוע הנושא את האתוס של השירות הציבורי ומבטיח את קיומו של רצף בעבודת הממשל ואת שמירת הזיכרון הארגוני.
- הבטחת תנאי שירות ושכר הולמים אשר יבטיחו את הפרופיל המקצועי הגבוה של המכהנים במשרה, באמצעות הגדלת סל השכר העומד לרשות העסקת עוזרים ויועצים.
- שימוש במודל השאלת עובדים מקרב עובדי המדינה ובכך להבטיח שבמשרות האמון יכהנו עובדים עם אתוס של משרת ציבור, היכרות וניסיון בעבודת השירות הציבורי וזאת לצד תאימות ערכית ואידיאולוגית ויחסי אמון עם הנבחר. לצורך כך הומלץ על יצירת **מנגנון תימרוץ** למינוי עובדי מדינה וכן יצירת מאגר מועמדים פוטנציאליים להשאלה.



### מטרת המדיניות

יצירת מודל תקינה ונהלי העסקה של לשכות מנכ"ל ומוקבל מנכ"ל הנותן מענה לצורכי הלשכה הייחודיים לשיפור המקצועיות, תוך שמירה על נורמות העסקה תקינות/מקובלות.

### יעדים

1. הסדרת מודל העסקת עובדים במשרות אמון בלשכות מנכ"לים ומוקבליהם.
2. שמירת שלד מקצועי קבוע הנושא את האתוס של השירות הציבורי ומבטיח את קיומו של רצף בעבודת הממשל ואת שמירת הזיכרון הארגוני באמצעות מינוי עובדי מדינה.
3. חיזוק המקצועיות של יועצי/עוזרי המנכ"ל באמצעות מינוי מועמדים העומדים בתנאי סף מקצועיים ההולמים את דרישות התפקיד, את האחריות ואת היקף המחויבות. בעלי השכלה וניסיון קודם (מקרב עובדי המדינה).
4. יצירת אופק קידום מקצועי לעובדים מקרב עובדי המדינה בעלי פוטנציאל ניהולי.
5. יצירת אחידות בתנאי העסקה ושונות מוסברת (מודל תקינה מותאם למאפייני הלשכה).

### עיקרי המדיניות

1. קביעת שלוש רמות של לשכות וזאת על מנת ליצור דיפרנציאציה;
2. עידוד העסקה מתוך הסגל המקצועי של שירות המדינה;
3. הגדרת תנאי סף להשכלה אקדמית ושנות ניסיון;
4. הסדרת תנאי העסקה אחידים ותנאי קידום בתוך מתחי השכר.

### אפקטיביות יישום המדיניות

אגף בקרה על ניהול ההון האנושי בשירות המדינה מבצע בקרת עומק בנושא אופן מימוש נוהל איוש לשכות מנכ"ל ומוקבל מנכ"ל במשרדי הממשלה ויחידות הסמך בממשלה הנוכחית ומידת האפקטיביות שלו במטרה לאפשר לנציב שירות המדינה לבחון את מידת הצלחת המדיניות שנקבעה על ידו ולבחון ביצוע התאמות ושינויים לקראת בחירות לכנסת ה-20 במרץ 2015 וכינון הממשלה ה-34.

מיקוד העבודה הינו במשרות יועצים ועוזרים בלבד ולא כולל משרות אמון של מזכירות ונהגים.

### נושאי הבקרה

על בסיס האמור לעיל הוגדרו מספר נושאים לבקרה:

1. אופן העמידה בהנחיות הנציב בנושא.
2. בחינת אפקטיביות הנוהל בראי הדרג הניהולי ועובדים המועסקים בתפקידי עוזר/יועץ.
3. איתור פערים והגורמים לקיומם.



### שיטת איסוף הנתונים

מודל איסוף הנתונים נגזר מנושא הבקרה כמפורט להלן:

1. אופן העמידה במדיניות הנציב נמדד על בסיס נתונים שהופקו ממערכת המרכב"ה בתאריך 01.11.2014. בסיס הנתונים הושווה לטבלת דירוגי הלשכות בהתאם לקריטריונים שנקבעו במדיניות המפורטת בהנחיית נציב.
2. אפקטיביות המדיניות נבחנה באמצעות סקר שביעות רצון שהועבר לדרג מנכ"לים ומוקבליהם, סמנכ"לים בכירים למנהל ומשאבי אנוש וליועצים ועוזרים מכהנים.

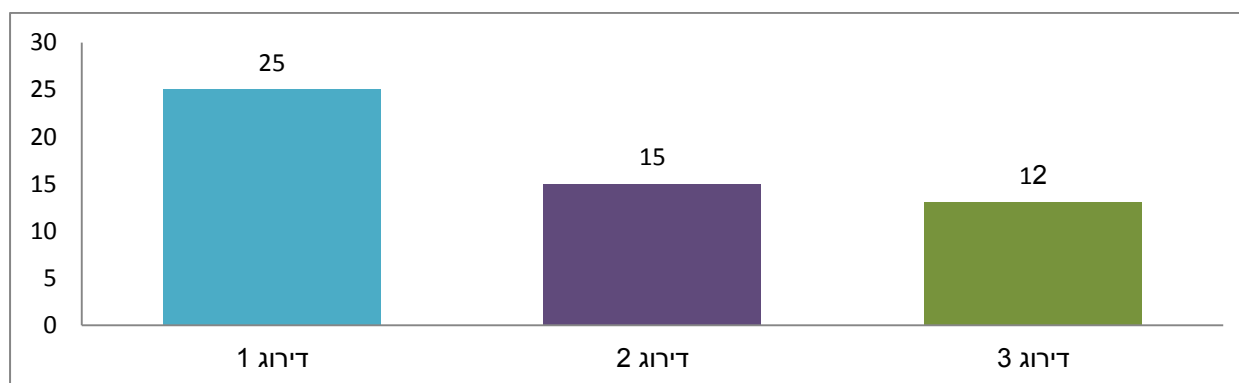
### לשכות המנכ"לים ומוקבליהם

בשל מגוון היחידות ותחומי העיסוק הקיימים בשירות המדינה, השוני הרב במאפייני הפעילות, ההיקפים והמורכבות של לשכות המנכ"לים ומוקבליהם, הוחלט לסווג את הלשכות לשלוש רמות, כך שיבטא את השוני ביניהן ויתאים למבנה ולצרכי היחידות. לכל רמת דירוג נקבע היקף עובדים מרבי המועסק בה. הקריטריונים להערכת רמת תפקוד הלשכות:

1. עצמאות המשרד/היחידה
2. היקף העובדים
3. תקציב
4. יחידות נוספות בכפיפות ובאחריות ישירה של המשרד/היחידה
5. מוטת שליטה במגזר הציבורי
6. פעילות מול המגזר העסקי והמגזר השלישי
7. שונות

כהערכות לגיבוש המדיניות, נערכה רשימה של יחידות במעמד של מנכ"ל ומוקבל מנכ"ל. מתוכן סווגו 52 יחידות במסגרת הנוהל לשלושה דירוגים: דירוג 1, דירוג 2 ודירוג 3, כאשר 1 מסמל רמת מורכבות נמוכה ו-3 מסמל רמת מורכבות גבוהה. כאמור, דירוג הלשכות נקבע בהתאם לקריטריונים שלעיל.

### להלן התפלגות מספר הלשכות לפי דירוגים:







## פרק 2: בקרה

מודל העבודה במסמך זה יתבסס על עקרונות לביצוע תהליכי מדידה והערכה כחלק מעקרונות הפעולה של מערך בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, שאושרו במהלך יוני 2014 (מסמך ההקמה למערך הבקרה-יוני 2014). על פי תפיסה זו, הבקרה הינה עוד מרכיב **במנגנון הניהול** למנהלים בכל רמות הארגון שמטרתו להבטיח את איכות העשייה בהיבטי **אפקטיביות** (מידת השגת מטרות ויעדי הארגון) ו**יעילות** (היחס בין התשומות המושקעות בתהליך לבין תוצאותיו). בקרה הינה **תהליך ניהולי רציף** שתכליתו ליזום/לחולל מהלך של תיקון או שינוי כנגזרת מהפער בין הביצוע לבין התכנון במידה וקיים. לשם כך מבוצעת בקרה הן על תשומות, הן על תהליכים והן על התוצאות.

על פי תפיסה זו, מערך בקרה מספק את התשובה לשאלות ניהול בסיסיות – מה השגנו? מהו הפער? באיזו מידה אנו מקיימים את הנורמות הנדרשות? באיזו מידה אנו עומדים בתוכנית עליה התחייבנו? בדרך פעולתו, מערך הבקרה בוחן את המציאות לאור אמות המידה הקיימות בחוק ו/או הוגדרו ע"י הנציבות (מדיניות הנציב, תורות מקצועיות, הנחיות לתכנון ותוכנית העבודה מאושרות), אופן יישומן ומידת הצלחתן. בדרך זו, מאתגר מערך הבקרה את המערכת שבתוכה הוא פועל ומתקף את אמות המידה עצמן. תהליכים אלה מהווים גם גורם מחולל משמעותי, המזין את התורה המקצועית ותורם לתהליכי קבלת החלטות, שינויי מדיניות ועדכון התכנון.

מימוש אפקטיבי של התפיסה נשען על שלושה סוגים שונים של בקרה שלכל אחד מהם תכלית, אופי, שגרות ותהליכים, כלים מתודולוגיים וטכנולוגיים ולבסוף תוצר אחר. הערך המוסף המשמעותי מושג בעצם הסינרגיה בין שלושת הסוגים והפעלתם במקביל על כלל תחומי העשייה של ניהול ההון האנושי בנציבות ובמשרדים/יחידות סמך/בתי החולים הממשלתיים.



במסמך זה ישולבו שלושת מעגלי הבקרה במטרה לייצר תמונה מצב רחבה ככל הניתן, **מיקוד בסוגיות עומק** וגיבוש **מסקנות והמלצות לדרג מקבלי ההחלטות בדרגי השדה ובנציבות שירות המדינה**.



### פרק 3. מימוש המדיניות - עקרי הממצאים

פרק זה מבקש לבחון את אופן מימוש המדיניות לאיוש לשכות מנכ"לים ומוקבלי מנכ"לים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. תתי הפרקים שלהלן יציגו את עיקרי המדיניות המוגדרת בנוהל ונתונים המשקפים את דרך מימושה.

#### 3.1 תקן מול איוש

בשל מגוון היחידות ותחומי העיסוק בשירות המדינה, קיים שוני רב במאפייני הפעילות, ההיקפים והמורכבות של הלשכות השונות. על מנת להתאים את מבנה הלשכות לצרכים המשתנים והייחודיים של כל יחידה, הוחלט לסווג את הלשכות לשלוש רמות המבטאות את היקף הפעילות ורמת המורכבות השונה. כפועל יוצא מכך, נקבע היקף העובדים ומספר התקנים במשרות ארון.

במטרה לבדוק את עמידתם של הלשכות באיוש עובדים בהתאם לנוהל, נציג בדוח שלהלן תמונת מצב של המשרדים העומדים בתקן ואלו החורגים ממנו.

##### 3.1.1 מצבת יועצים ועוזרים

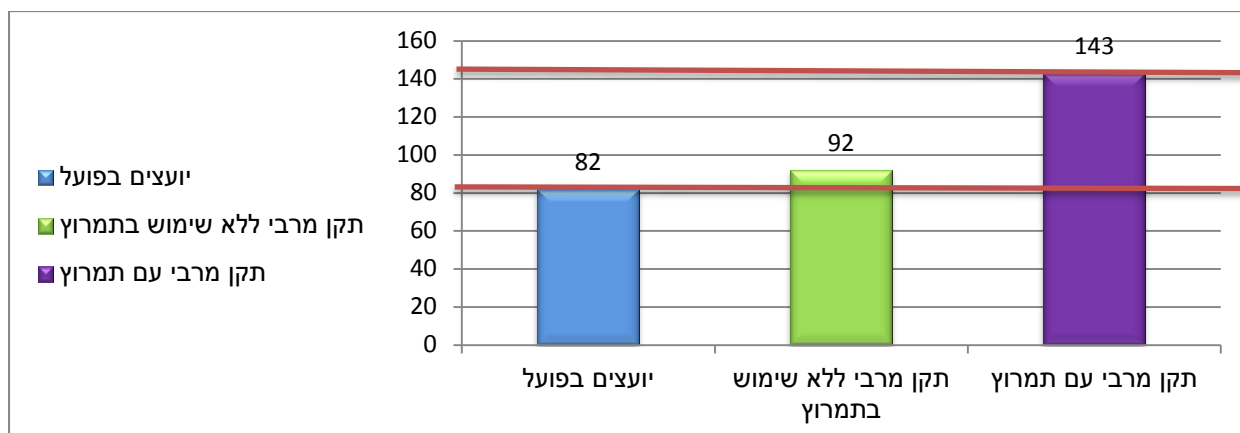
"על פי מדיניות נציבות שירות המדינה...יש לעודד יצירתם של מנגנונים היוצרים נייזות של עובדים בתוך משרד ממשלתי ובין משרדי ממשלה שונים...ברוח העקרונות הוחלט לבנות מנגנון המתמרץ שימוש במינוי עובדים מתוך הסגל המקצועי בשירות המדינה למשרות ארון...בהתאם לכך נקבע כי המינוי למשרות היועצים והעוזרים למנכ"לים ומוקבליהם ייעשה מקרב האוכלוסיות המוגדרות<sup>1</sup>."

דירוג לשכה	תקן מזערי	תוספת משרה בגין מינוי עובד מדינה ("תמרוץ")	תקן מרבי עם תמרוץ
1	1	1	2
2	2	1	3
3	3	1	4

<sup>1</sup> חוזר מספר 3/2013



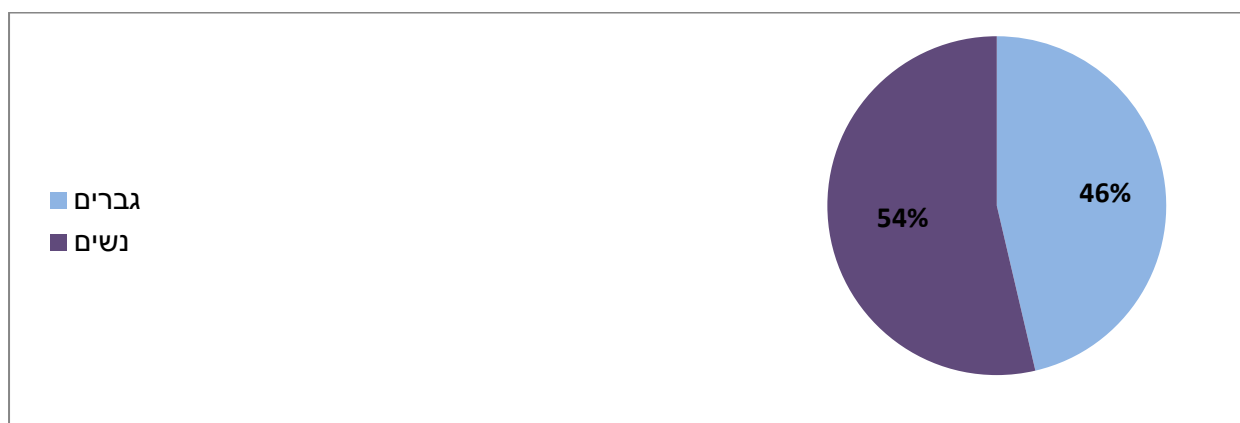
תרשים 1: מיצוי נוהל האיוש בלשכות מנכ"ל ומקובלי מנכ"ל (בערכים כמותיים)



כאמור, לכל לשכה נקבע דירוג וכפועל יוצא מכך, מהם מספר היועצים/העוזרים המרבי שרשאית הלשכה להעסיק. לשכה בהתאם לדירוגה, זכאית להעסיק עובד מדינה נוסף במשרת עוזר, ובתנאי שהשתמשה במנגנון התמרוץ והעסיקה עובד מתוך שירות המדינה במקום עובד מחוץ לשירות המדינה לתפקיד יועץ. על בסיס הנוהל חושב מספר היועצים המקסימלי הניתן למימוש - עם /ללא שימוש במנגנון התמרוץ (ראה תרשים 1). מול נתון זה מוצג מספר היועצים בפועל.

מהנתונים המוצגים בתרשים 1, ניתן ללמוד כי במרבית משרדי הממשלה ויחידות הסמך **אין מיצוי של פוטנציאל המשרות המתאפשר על פי מדיניות נציבות שירות המדינה**. הפער בין המצב הקיים לתקן יועצים ללא שימוש במודל התמרוץ עומד על 10- עוזרים/יועצים; ומול תקן כולל מנגנון תמרוץ על 61 (פער משמעותי מאוד).

תרשים 2: התפלגות היועצים - על-פי מגדר





### 3.1.2 מתח דרגות ושכר

"בהתאם לקריטריונים המפורטים לעיל, ייקבע דירוגה של כל לשכת מנכ"ל ומוקבל מנכ"ל, וכפועל יוצא מכך ייקבע מספר העובדים במשרות האמון השונות."

דירוג 3	דירוג 2	דירוג 1	מתח דרגות	עוזרים ויועצים
1 יועץ בכיר 1 יועץ 1 עוזר	1 יועץ בכיר 1 יועץ	1 יועץ בכיר	43-41 (מח"ר) 42-40 (מח"ר) 41-39 (מח"ר)	

על בסיס הנוהל, זכאית כל לשכה בהתאם לסיווגה להעסיק מכסת יועצים ועוזרים. בכל דרגת סיווג מוגדרים התפקידים ומתחי הדרגות בהם יש להעסיק את היועצים והעוזרים. להלן יוצגו נתונים לגבי מתחי הדרגות של היועצים והעוזרים המועסקים בפועל.

#### תרשים 3: פילוח הלשכות לפי מיצוי מקסימלי של מתח הדרגות



**"עמידה במתח הדרגות"** - מתחי הדרגות של היועצים והעוזרים **תואמים** את המוגדר בנוהל.  
**"אי מיצוי מתח הדרגות"** - עמידה במתח הדרגות המותר בנוהל; מתחי הדרגות של היועצים והעוזרים **נמוכים** מהמוגדר בנוהל.  
**"חריגה ממתח הדרגות"** - מתחי הדרגות של היועצים והעוזרים **גבוהים** מהמוגדר בנוהל.

בתרשים שלעיל, ניתן לראות כי ב- 82% מהלשכות מתקיימת עמידה במתח הדרגות המוגדר בנוהל. ב-18% מהלשכות קיימת אי הלימה בין המצב הקיים בלשכות לבין הנוהל המוגדר. ב-4% מהלשכות קיים תקנון כלפי מעלה מהנוהל קרי, העסקת יועצים בדרגות הגבוהות מהמוגדר, באישור נציבות שירות המדינה. מסך הלשכות העומדות בנוהל, ב- 13% מהלשכות מועסקים יועצים ועוזרים במתחי דרגות נמוכים מהמוגדר (למשל העסקת יועץ במתח דרגות 39-41 ולא 40-42 כפי שמוגדר), משמע מיצוי נמוך יחסית של האפשרויות הקיימות בנוהל.



"שכרם של העוזרים והיועצים בלשכת מנכ"ל ומוקבל מנכ"ל הוא גלובלי...רמת השכר נגזרת מרמת משרתם של העובדים ומכישוריהם האישיים...לכל משרה נקבע טווח שכר של ארבע רמות כאשר כל שתי שנות ניסיון נוספות בתחום העיסוק של המשרה, מעבר לשנות הניסיון המינימליות הנדרשות לתפקיד, או כל השכלה אקדמית נוספת תזכה את העובד ברמת שכר גבוהה יותר...רשאי המנכ"ל לקדם בשכר את העובד לרמת שכר הבאה, כעבור שנתיים שהייה ברמת השכר..."

רמות שכר				מתח דרגות	תואר משרה	
20,000	19,000	18,000	17,000	43-41	יועץ בכיר	משרה 1
16,000	15,000	14,000	13,000	42-40	יועץ	משרה 2
12,000	11,000	10,000	9,000	41-39	עוזר	משרה 3

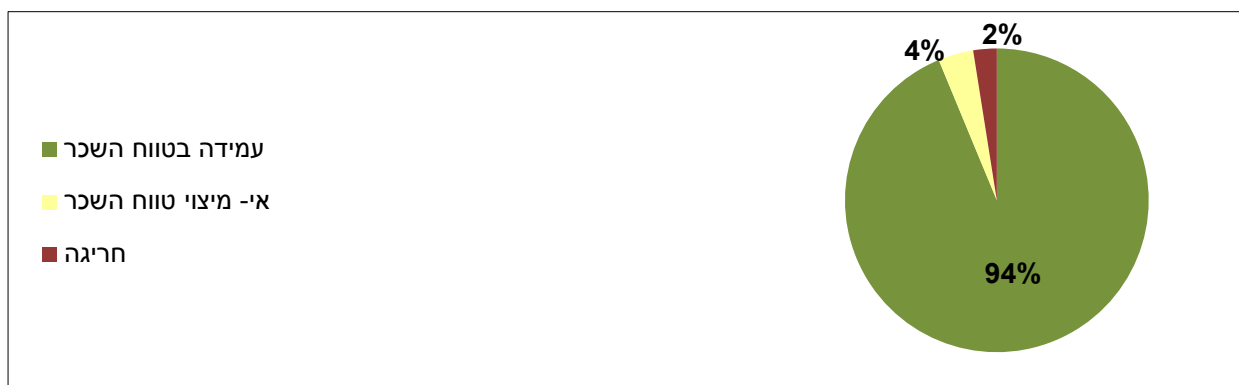
בדקנו בכל לשכה, את שכרם של היועצים והעוזרים בהתאם לתואר משרתם. בתרשים 4 מוצגים הנתונים הבאים:

"עמידה בטווח השכר" - השכר תואם את טווח השכר

"אי- מיצוי טווח השכר" - השכר נמוך מטווח השכר המוגדר

"חריגה" - השכר גבוה מטווח השכר המוגדר

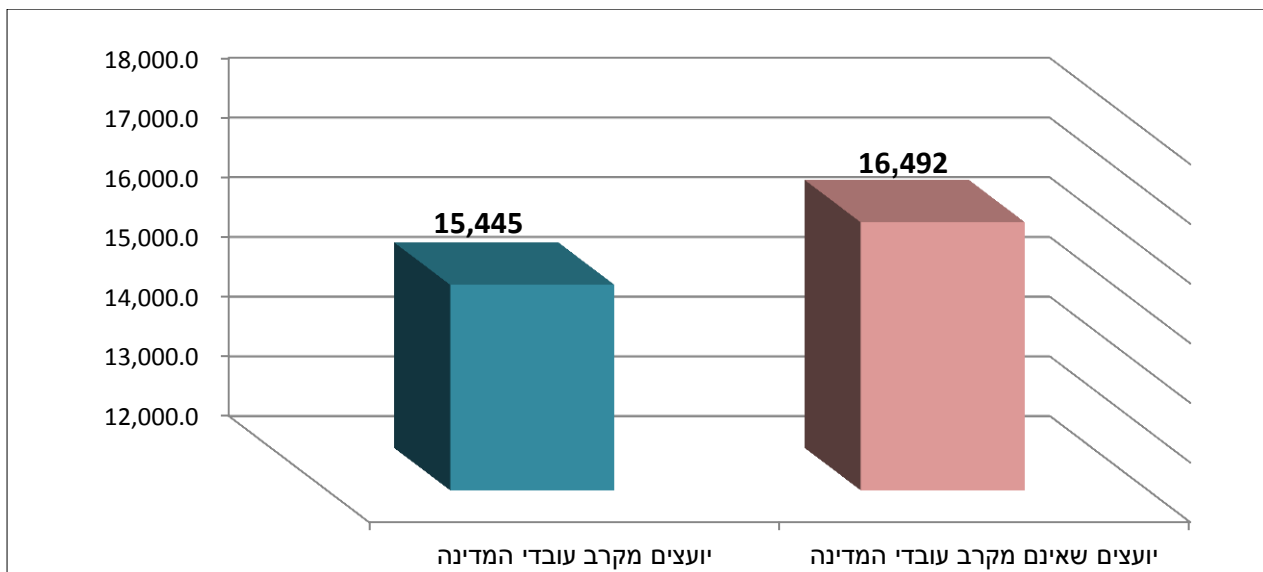
תרשים 4: פילוח מיצוי טווחי שכר



התרשים שלעיל משקף כי כ- 94% מהיועצים והעוזרים נמצאים בטווחי השכר המוגדרים בנוהל. נמצאו שני מקרים בודדים של רמת שכר החורגת מהתקן.



תרשים 5: פילוח ממוצע שכר יועצים/ עוזרים



התרשים שלעיל מציג את ממוצע שכר היועצים והעוזרים, בחלוקה ליועצים מקרב עובדי המדינה ויועצים שאינם מקרב עובדי המדינה. ההפרש בין השניים עומד על כ- 1,000 ₪ בממוצע.

החל מתאריך פרסום החוזר נקבע כי כלל היועצים יועסקו בחוזה מסוג 517. חוזה מסוג 564 הינו חוזה שיועד למשרות אמון עד לתאריך זה. לעובדים מקרב עובדי המדינה ניתנה האפשרות לבחור העסקה בדירוג-דרגה או העסקה בהתאם לתנאי העסקה החדשים של משרות אמון.

תרשים 6: פילוח חוזי העסקה יועצים/עוזרים



התרשים שלעיל מציג את פילוח חוזי העסקה של היועצים והעוזרים. 75% מסך היועצים מועסקים על בסיס חוזה 517 (עוזר/יועץ מנכ"ל) ו- 24% מהיועצים והעוזרים מועסקים בחוזה 564 (לשכות שרים). רק כאחוז אחד נמצאים בחוזה העסקה אחר (חוזה 964- מומחה).



## 3.2 עמידה בדרישות סף

### השכלה

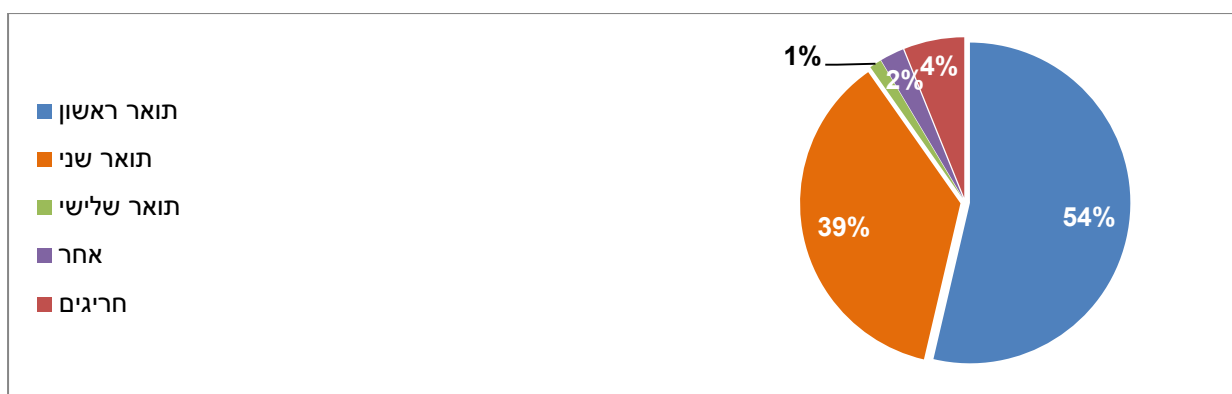
"העובדים המכהנים במשרות אמון בלשכת מנכ"ל או מוקבל מנכ"ל חייבים לעמוד בתנאי סף מקצועיים...התנאים כוללים השכלה אקדמאית ושנות ניסיון..." בתיאורי התפקידים הארציים נקבעה השכלה אקדמית וניסיון.

כאמור, עובדים המכהנים במשרות אמון בלשכות מנכ"ל ומוקבליהם חייבים לעמוד בתנאי סף מקצועיים הנגזרים מתפקידם ומרמת משרתם. תנאי הסף כוללים השכלה וניסיון, הנקבעים על ידי נציבות שירות המדינה.

בנוסף, רשאים המנכ"לים ומוקבליהם לקבוע תנאי סף פרטניים למשרות אלו, המתאימים למאפייני פעילותם ולצרכיהם הייחודיים, ובלבד שלא יפחתו מהתנאים הכלליים שקבעה נציבות שירות המדינה.

מדיניות נציבות שירות המדינה מכוונת לחיזוק הרמה המקצועית של אלו המכהנים במשרות אמון שתהיה תואמת את הנדרש מתפקידם. בתרשימים שלהלן יוצגו נתוני ההשכלה של היועצים והעוזרים.

#### תרשים 7: התפלגות השכלת יועצים ועוזרים



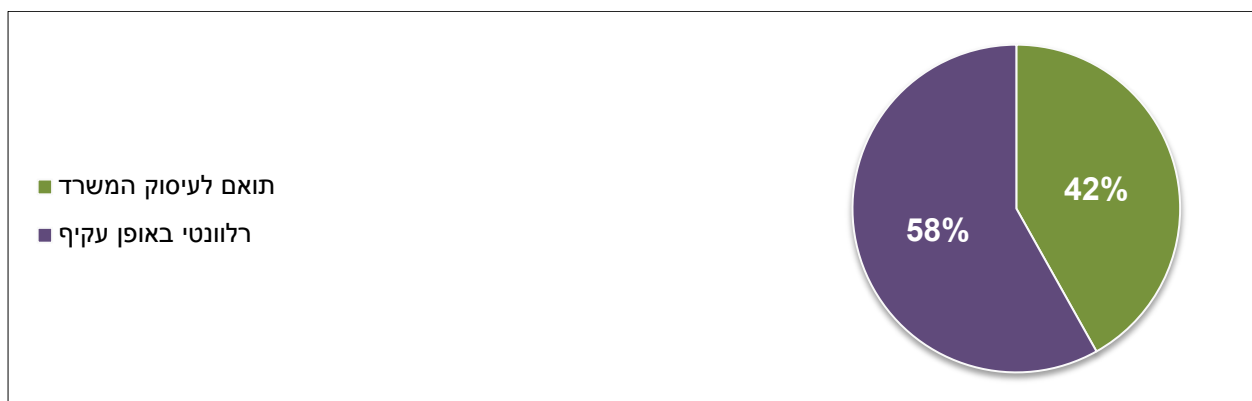
בתרשים 7 מוצגת התפלגות השכלת היועצים והעוזרים. כ-94% מהיועצים והעוזרים הינם אקדמאים (השכלה אקדמאית הינה תנאי סף בעיסוק הארצי) כ-2% מהיועצים הם בעלי הכשרה/הסמכה אחרת: תעודת הוראה והסמכה לרבנות. 4% מהיועצים והעוזרים הם ללא השכלה של תואר ראשון או השכלה המוכרת כאקדמית.



תרשים 8: התפלגות מקצועות שכיחים



תרשים 9: פילוח התאמת השכלה לתחום המשרד



מקצועות הלימוד השכיחים בקרב היועצים הם משפטים, כלכלה, מנהל עסקים ומדעי המדינה. בכ- 42% מלשכות המנכ"לים נמצאה זיקה ורלוונטיות של מקצועות הלימוד לתחום הפעילות של הלשכות (ראה תרשים 9).

ב-58% מהלשכות ניתן לזהות רלוונטיות עקיפה לתחומי הפעילות של הלשכות. חשוב לציין, כי אין בנוהל הגדרה חד חד ערכית "להשכלה בזיקה" לעיסוק המשרד.





### 3.3 שימוש במודל התמרוץ למינוי עובדים מקרב עובדי המדינה

"מודל השאלת עובדים משירות המדינה למילוי תפקיד אמן נהוג בדמוקרטיה מערבית. בהתאם למודל זה ממנה הנבחר בהתאם לשיקול דעתו עובד מדינה אשר מושאל לכהן בלשכתו באופן זמני ועד תום כהונתו. המודל מבטיח שבמשרות אמן יכהנו עובדים עם אתוס של משרת ציבור, היכרות וניסיון בעבודת השירות הציבורי, וזאת לצד תאימות ערכית, אידיאולוגית ויחסי אמן עם הנבחר. המודל משרת גם את הצורך החיוני בניוד עובדים קבועים בשירות הציבורי"<sup>2</sup>

על פי מדיניות נציבות שירות המדינה וכפי המשתמע גם מהחלטת הממשלה, בנושא שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי, יש לעודד יצירתם של מנגנונים היוצרים נידודות של עובדים בתוך המשרד ובין המשרדים הממשלתיים. איוש משרות יועצים ועוזרים מתוך הסגל המקצועי של שירות המדינה מאפשר מתן ביטוי לניסיון הקודם וצבירת ניסיון לקראת תפקידיהם הבאים בשירות המדינה. בנוסף על כך, המליצה הוועדה הציבורית לבחינת מטה ראש הממשלה, על מודל השאלת עובדים ("מינוי בפועל") משירות המדינה למילוי תפקידים במשרות אמן. בהתייחס לעקרונות אלו, הוחלט לבנות מנגנון המתמרץ שימוש במינוי עובדים מתוך הסגל המקצועי בשירות המדינה למשרות אמן. מנגנון תימרץ זה בא לידי ביטוי באופן הבא:

**לשכות בדירוג 1:** לשכה זו זכאית למשרה אחת של יועץ בכיר במתח דרגות 41-43 (מח"ר) שאליה ניתן למנות עובד מחוץ לשירות המדינה. במקרה שהמנכ"ל או מוקבל המנכ"ל בחר למנות למשרה עובד מקרב עובדי המדינה, זכאי למשרת עוזר נוספת במתח דרגות 39-41 (מח"ר), שאליה ימונה עובד נוסף מקרב עובדי המדינה. סה"כ שתי משרות עוזרים ויועצים שבמשתיהן ימונו עובדים מקרב עובדי המדינה.

**לשכות בדירוג 2:** לשכה זו זכאית לשתי משרות: יועץ בכיר במתח דרגות 41-43 (מח"ר) וכן יועץ במתח דרגות 40-42 (מח"ר), שאליהן ניתן למנות עובד חיצוני אחד ועובד מדינה אחד. במקרה שהמנכ"ל או מוקבל המנכ"ל בחר למנות למשרה עובד מקרב עובדי המדינה, זכאי למשרת עוזר נוספת במתח דרגות 39-41 (מח"ר), שאליה ימונה עובד נוסף מקרב עובדי המדינה. סה"כ שתי משרות עוזרים ויועצים שבמשתיהן ימונו עובדים מקרב עובדי המדינה.

**לשכות בדירוג 3:** לשכה זו זכאית לשלוש משרות: יועץ בכיר במתח דרגות 41-43 (מח"ר), יועץ 40-42 (מח"ר) ועוזר. 39-41 (מח"ר). ואליהן ימונו עובד חיצוני אחד, עובד מדינה אחד ועובד מקרב תכניות הצוערים. במקרה שהמנכ"ל או מוקבל המנכ"ל בחר למנות למשרה עובד מקרב עובדי המדינה, זכאי למשרת עוזר נוספת במתח דרגות 39-41 (מח"ר), משמעות הדבר שניתן למנות בלשכה סך של ארבעה עוזרים ויועצים, אשר שלושה ימונו מקרב עובדי המדינה ואחד מקרב בוגרי תכניות עתידים-צוערים לשירות המדינה. בסמכות נציב שירות המדינה למתן החרגה למינוי בוגרי עתידים-צוערים לשירות המדינה בנסיבות מיוחדות בשים לב לקידום הייצוג ההולס בקרב העובדים בשירות המדינה, ובכלל זה ייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות ושל בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית.<sup>3</sup>

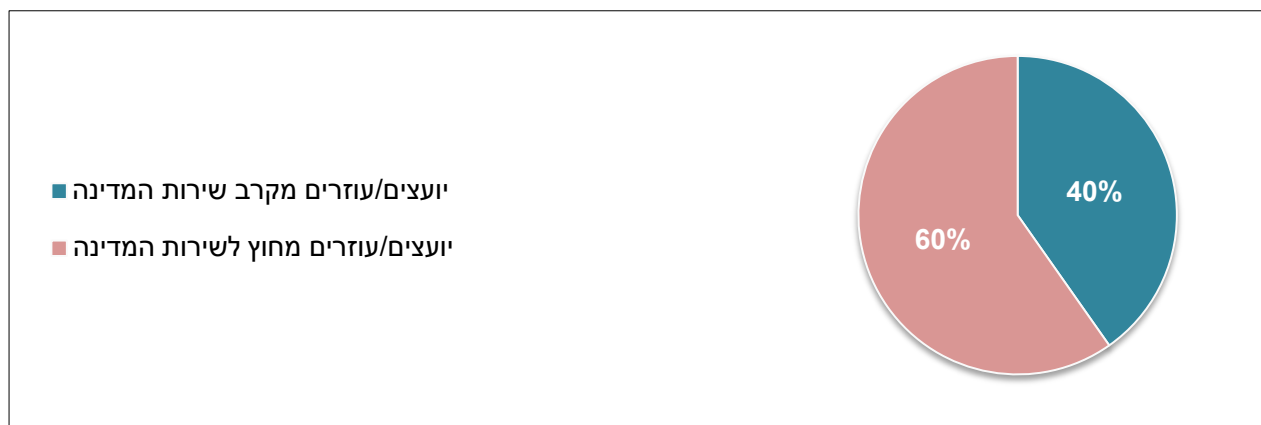
<sup>2</sup> הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה, אפריל 2012  
<sup>3</sup> חוזר 3/2013



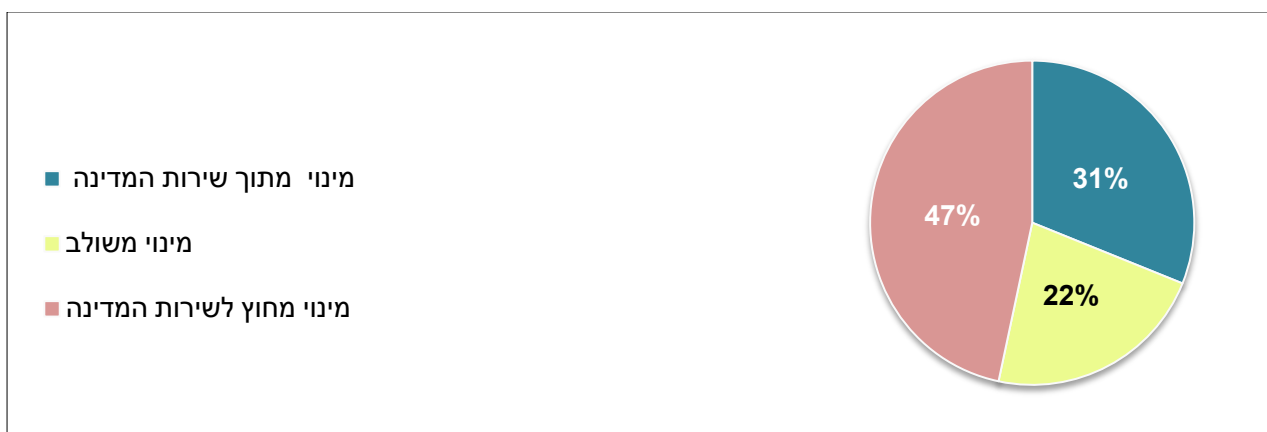
בדו"ח שלהלן נציג את הממצאים הבאים :

1. היועצים והעוזרים אשר מונו ללשכות המנכ"לים ומוקבליהם מקרב עובדי המדינה ומחוצה לה (תרשים 10)
2. התפלגות הלשכות אשר ממנות יועצים ועוזרים מקרב עובדי המדינה ומחוצה לה (תרשים 11)

**תרשים 10: התפלגות מינוי יועצים ועוזרים מקרב שירות המדינה ומחוצה לשירות המדינה**



**תרשים 11: התפלגות לשכות לפי אופן מינוי היועצים והעוזרים – תמהיל הלשכות**



מקרב אוכלוסיית היועצים והעוזרים בלשכות המנכ"לים ומוקבליהם, ניתן לראות כי מרביתם, כ- 60%, הינם עובדים אשר נקלטו לתפקידים אלו מחוצה לשירות המדינה (ראה תרשים 10).

בדקנו את אופן מינוי היועצים והעוזרים בלשכות המנכ"לים ומוקבליהם. מהנתונים המוצגים בתרשים 11 ניתן לראות כי ב- 31% מהלשכות מינו יועצים רק מקרב עובדי שירות המדינה (לשכות אלו היו זכאיות בוודאות להשתמש במודל התמרוץ. 47% מהלשכות מינו יועצים ועוזרים רק מחוצה לשירות המדינה ו- 22% מהלשכות מינו יועצים ועוזרים גם מקרב שירות המדינה וגם מחוצה לה.

נציין כי בבדיקה שביצענו נמצא שרק 3.5% מכלל הלשכות ממשו הלכה למעשה את מודל התמרוץ והמהוות כ- 14% מהלשכות הזכאיות. כלומר, רק בשתי לשכות בדירוג 2 מינו יועץ מקרב שירות המדינה, וקלטו עובד מדינה נוסף למשרה שלישית.



### 3.4 מינוי בוגרי תוכניות הצוערים

"מבין שלושת תקני עוזרים אשר זכאי להם מנכ"ל של משרד ממשלתי כמשרת אמון, ימונה לפחות אחד מקרב בוגרי התוכניות אשר יבחר המנכ"ל של אותו משרד. עדיפות תינתן לבוגרי עתידים אשר סיימו את תפקידם הראשון בשירות הממשלתי בהצלחה ומצויים לקראת תפקידם השני. ככל שלא יאותר מקרב בוגרים אלה אדם מתאים לתפקיד, רשאי מנכ"ל המשרד למנות עוזר אחר."

כאמור, בהתאם להנחיית נציב מתאריך 21 לאוקטובר 2013 וחוזר לשכות מנכ"ל ומוקבליהם מתאריך 28.2.2013, לשכות בדירוג 3 אשר מכסת היועצים והעוזרים שלהן מונה עד ארבעה, מתבקשות להעסיק יועץ או עוזר מקרב תוכניות "עתידים צוערים לשירות הציבורי" או תוכנית "צוערים לשירות המדינה". המטרה היא לתת עדיפות לבוגרי עתידים אשר סיימו את תפקידם הראשון בשירות הממשלתי בהצלחה ומצויים לקראת תפקידם השני.

להלן נתונים על היקף השמתם של בוגרי התוכניות צוערים ועתידים כיועצים ועוזרים בלשכות מנכ"לים ומוקבליהם:

1. **השתלבות בוגרי התוכניות בתפקידי עוזר/יועץ** – 9 מתוך 82 יועצים/עוזרים, הינם בוגרי תוכניות עתידים/צוערים.
2. **מיצוי הנוהל הקיים**: 12 לשכות מנכ"לים ומוקבליהם מדורגים בדירוג 3. ב- 31% מהלשכות הנמצאות בדירוג 3 מועסקים בוגרי תוכנית עתידים/צוערים, כלומר רק בארבע לשכות מועסקים בוגרי התוכניות בלשכות בדירוג 3 (על אף שלא מוגדר בנוהל, כחמישה צוערים מועסקים בלשכות בדירוגים 1 ו-2).
3. הנתונים מצביעים על מיצוי חלקי בלבד של בוגרי התוכניות.

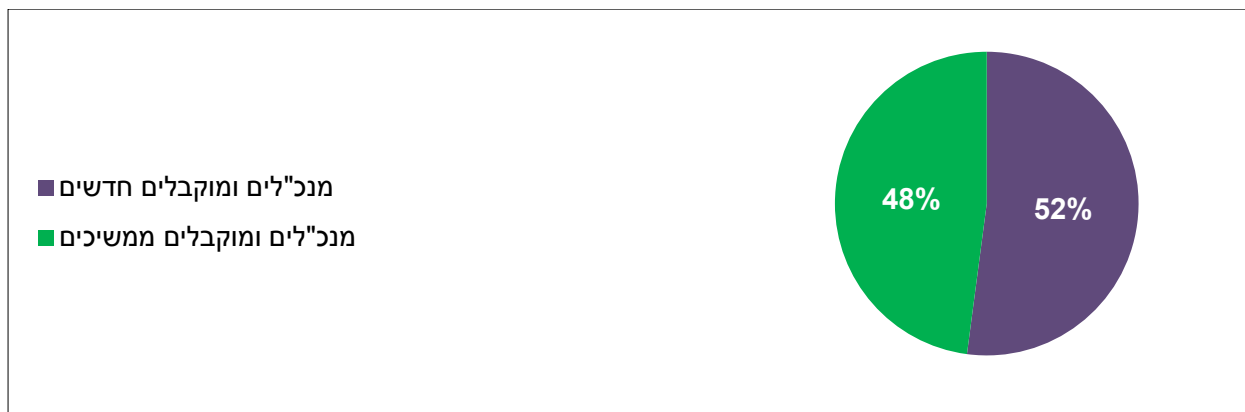
### 3.5 משך שהייה בתפקיד

לרציפות שלטונית וניהולית השפעה על היכולת לייצר המשכיות של תהליכים בראייה ארוכת טווח, לשמר ידע וזיכרון ארגוני ולתרום לאיכות הכוללת של המקצועיות בעבודת המשרד/יחידה. מתוך כך, הוחלט לבחון את משך שהייה בתפקיד של נושאי המשרה הבכירים בלשכות: מנכ"לים, מוקבלי מנכ"ל, יועצים ועוזרים. אוכלוסייה זו חולקה לשתי קבוצות:

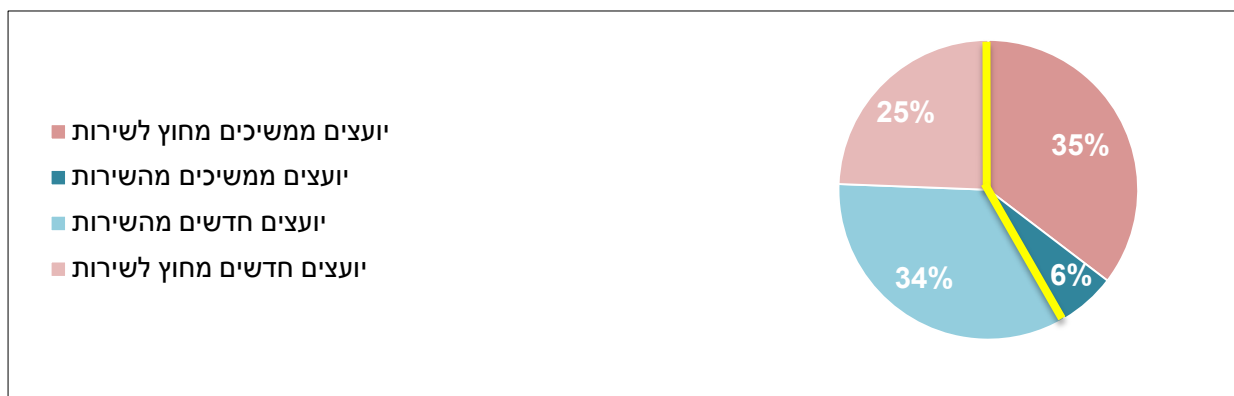
- חדשים- עובדים שנקלטו לתפקידם לאחר מועד פרסום הנוהל ובמהלך הקמת הממשלה ה- 33.
- ממשיכים- עובדים שנקלטו לתפקידם לפני מועד פרסום הנוהל והקמת הממשלה ה- 33 והמשיכו בתפקידם.



תרשים 12: שיעור המנכ"לים ומוקבליהם החדשים והממשיכים



תרשים 13: שיעור היועצים והעוזרים החדשים והמתחדשים



בבואנו לבחון את יציבות הלשכות מהיבט משך העסקתם של המנכ"לים ומוקבליהם וכן היועצים והעוזרים, מצאנו כי:

1. 25 עובדים חדשים נקלטו לתפקידי מנכ"לים ומוקבליהם ו- 23 מנכ"לים המשיכו בתפקידם לאחר מועד פרסום הנוהל והחלפת הממשלה ה- 32. כלומר, קרוב ל- 50% הינם מנכ"לים ממשיכים (באותה לשכה או בלשכה במשרד אחר ברצף).
2. 34 יועצים המהווים כ- 41% מאוכלוסייה זו (ראה תרשים 13), המשיכו למלא את תפקידם גם בממשלה הנוכחית בין אם היו עובדי מדינה ובין היותם עובדים שנקלטו מחוץ לשירות המדינה. כ- 59% מקרב אוכלוסייה זו, נקלטו כחדשים לתפקידים אלו.
3. מבסיס הנתונים המוצג לעיל ניתן ללמוד על אחוז תחלופה של כ- 60% בממוצע בלשכות מנכ"ל ומוקבלי מנכ"ל.



## פרק 4. סקר עמדות בלשכות מנכ"לים

כחלק ממודל בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, ועל בסיס תמונת הנתונים שהתקבלה בפרק 3 – עיקרי הממצאים, הוחלט על העברת סקר עמדות בקרב מנכ"לים ומוקבליהם, סמנכ"לים למנהל ומשאבי אנוש, יועצים ועוזרים בלשכות מנכ"לים ומוקבלי מנכ"ל ממשרדי הממשלה השונים ויחידות הסמך.

**מטרת הסקר:** קבלת חוות דעת מקיפה של האוכלוסייה הרלוונטית למימוש המדיניות באשר לאפקטיביות הנהל, מידת ישימותו וסוגיות נוספות הקשורות במסלול השירות והפיתוח של יועצים ועוזרי מנכ"ל בשירות המדינה.

### שיטה:

במהלך חודש ינואר 2015, הועבר סקר עמדות באמצעות מערכת הנמלה.

אוכלוסיות הסקר: מנכ"לים ומוקבליהם, סמנכ"לים, יועצים ועוזרים.

אחוזי השבה: כ- 31% מהמנכ"לים, כ- 60% מהסמנכ"לים וכ- 62% מהיועצים והעוזרים.

סולם הערכה: סולם ליקרט 1-7 (1-במידה מועטה 7- במידה רבה מאוד)

## 4.1 ממצאים מרכזיים

### 4.1.1 מנכ"לים ומוקבלי מנכ"ל

א. מידת ההיכרות עם המדיניות:

מבסיס הנתונים בסקר נמצא כי ל- 50% בלבד מהמנכ"לים ומוקבלי מנכ"ל, אשר השיבו לסקר, הוצג הנוהל/מדיניות עם כניסתם לתפקיד.

ב. קריטריונים לסיווג משרדים:

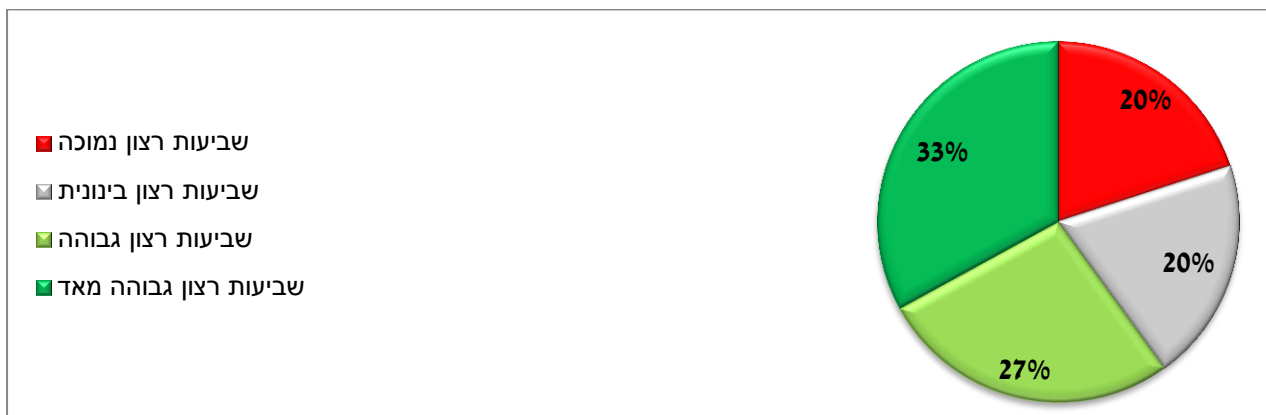
סוגיית סיווג המשרדים הינה מרכזית, הואיל ועל בסיס הסיווג מוגדרים התקנים הניתנים לכל לשכה ולשכה. מתוך כך, שאלת שביעות הרצון מהקריטריונים בראיית המנכ"לים חשובה ורלוונטית.

ממצאי הסקר מצביעים על 60% מהמשיבים שמביעים שביעות רצון גבוהה/גבוהה מאד ולעומתם 20% שהביעו שביעות רצון נמוכה. המלל הנלווה לתשובות המנכ"לים לעניין הקריטריונים מצביע על שני היבטים:

1. שונות במאפייני המשרדים שלא דווקא מקבלת ביטוי בקריטריונים;
2. הרצון לשקיפות רבה יותר בנוסחת השקלול.



תרשים 14: שביעות רצון מנכ"לים ומוקבליהם



ג. התייחסות כללית למדיניות:

1. ככלל, מעריכים ממלאי הסקר כי המדיניות הקיימת תורמת ליכולת המקצועית של תפקוד הלשכה (ממוצע 5.27).
2. אשר למדיניות העסקת עובדי מדינה, מצביע הסקר על שונות גבוהה יחסית בהערכות המשקפת טווח ציונים שנע מהערכה נמוכה לגבוהה מאד (ממוצע 4.73).
3. בהתייחסותם המילולית מעלים המנכ"לים ומוקבלי מנכ"ל מספר סוגיות:
  - מחסור בתקנים לאיוש יועצים ועוזרים מקרב עובדי המדינה
  - התאמת התקינה למאפייני פעילות המשרד
  - מתן גמישות ניהולית לדרג מנכ"ל לאיוש מותאם לצורך
  - הרחבת השקיפות בתהליך הסיווג

#### 4.1.2 סמנכ"לים

א. 25 סמנכ"לים השיבו לסקר על פי ההתפלגות הבאה:

- 12 – מלשכות סיווג 1
- 6 – מלשכות סיווג 2
- 7 – מלשכות סיווג 3

ב. ניתוח התשובות לשאלה - באיזו מידה המדיניות ברורה?

- ממצאי הסקר מלמדים על כך שמרבית הסמנכ"לים סבורים, כי המדיניות בנושא לשכות מנכ"ל ומוקבלי מנכ"ל ברורה במידה רבה עד רבה מאד (6.04)



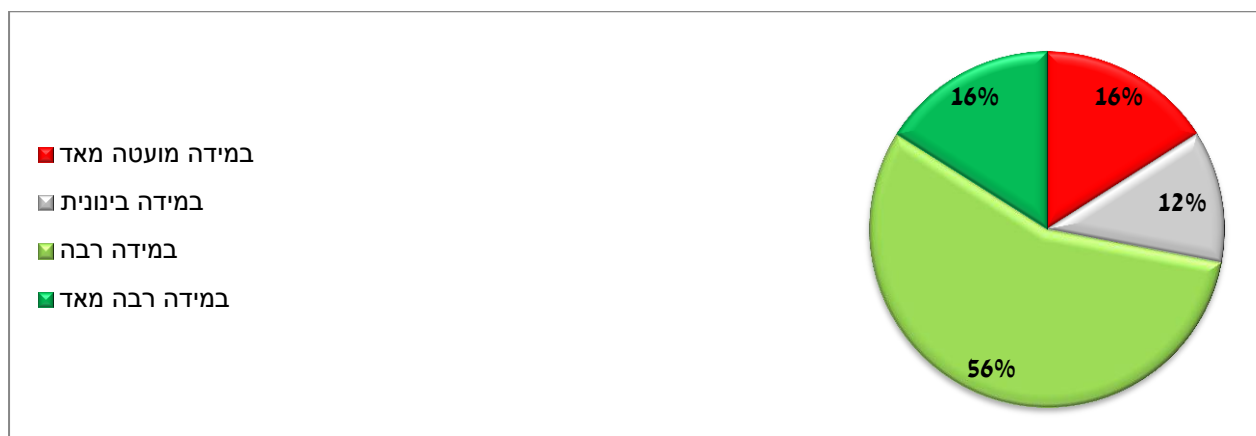
תרשים 15: מדיניות ברורה



ג. קריטריונים לסיווג משרדים:

- בדומה לשאלון מנכ"לים נשאל דרג הסמנכ"לים באיזו מידה הקריטריונים לסיווג המשרדים נותנים מענה לצרכי המשרד?
- מרבית הסמנכ"לים (72%) סבורים, כי הקריטריונים לסיווג המשרדים נותנים מענה במידה רבה עד רבה מאד לצרכי המשרד. מרבית מקבוצת המעריכים משויכת למשרדים המסווגים 1 או 3, כשממוצע הוותק של הסמנכ"ל בתפקיד עומד על 5 שנים.
- 16% מעריכים שאלה זו ברמה נמוכה. בקבוצה זו של המעריכים נמוך, נמצאים סמנכ"לים שמשרדיהם מסווגים ברמה 1 ו 2 ובהם בעלי ותק רב בתפקיד (ממוצע של 14 שנים). קבוצה זו של סמנכ"לים גורסת כי יש לתת בכל זאת מענה תואם ואופטימלי יותר למורכבות של המשרדים השונים. לדוגמא: "יש לקבוע מאפיינים נוספים שישקפו בצורה אמיתית את הקשר בין כמות היועצים/עוזרים לבין היקף העשייה של לשכת המנכ"ל". הערכה זו אופיינית למנהלי יחידות סמך בעלות מאפיינים פרופסיונאליים (מדען ראשי ומפ"י).

תרשים 16: שביעות הרצון מהקריטריונים לסיווג המשרדים





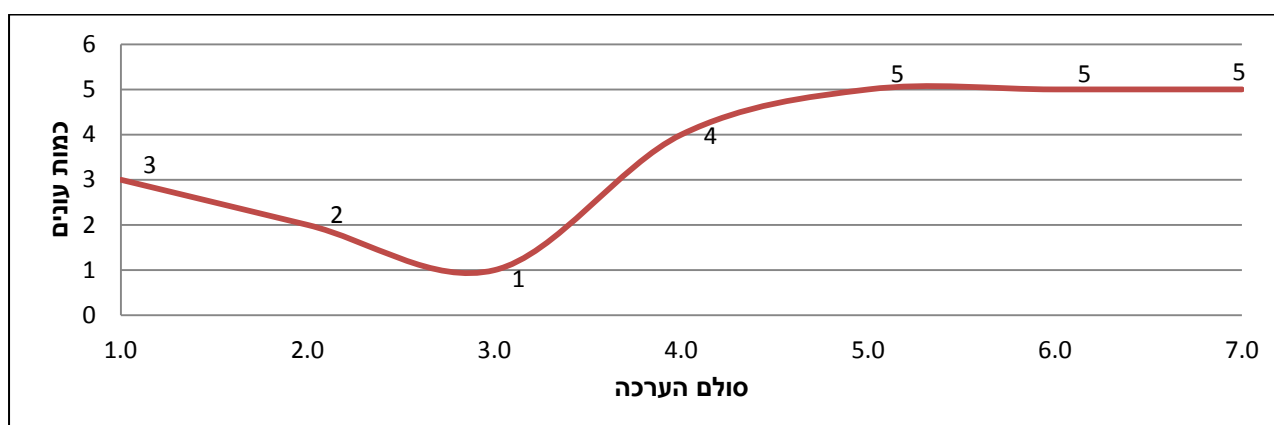
ד. מינוי עוזר/יועץ מקרב עובדי המדינה :

- בסיס הנתונים בסקר מלמד על ההתפלגות הבאה :

לא	כן	
11	14	האם התמנה יועץ מקרב עובדי המדינה בלשכת המנכ"ל במשרדך?
15	10	אם כן, האם אוישה משרה נוספת בהתאם לנוהל?

- על-פי נתוני הסקר- אי שימוש במודל התמרוץ להעסקתם של עובדי מדינה נובע משתי סיבות עיקריות :
  1. מקור תקציבי.
  2. צורך לא מובהק.
- ה. שילובם של בוגרי עתידים/צוערים
- העסקתם של בוגרי תוכנית עתידים/צוערים מוערכת כרלוונטית במידה בינונית לדעת הסמנכ"לים (בממוצע 4.64).
- לפי הערותיהם, מרבית המשרדים אינם מעסיקים בוגרי תוכניות אלו משתי סיבות עיקריות :
  1. חוסר התאמה לפרופיל המקצועי והידע הנדרש למשרד ("לא מתאים לפרופיל המקצועי הנדרש מיועץ", "המועמדים מקרב עתידים לא ענו לצרכי הלשכה").
  2. היעדר צורך בהעסקתם בשל מיצוי כוח אדם קיים ("לא היה צורך").

תרשים 17: שילוב בוגרי עתידים/צוערים - התפלגות התשובות







### 4.1.3 יועצים ועוזרים

א. אוכלוסיית המשיבים :

- לסקר השיבו 51 יועצים ועוזרים בלשכות מנכ"ל ומוקבלי מנכ"ל.
- התפלגות המשיבים על פי מגדר : 53% נשים ; 47% גברים.
- 53% מהמשיבים לסקר הגיעו לתפקיד מחוץ לשירות המדינה ; 47% מקרב שירות המדינה.
- שני משיבים בלבד במסלול צוערים.
- ייצוג הולם : מתשובות היועצים עולה כי רק 4% מכלל היועצים שייכים לאוכלוסיית הייצוג ההולם. בולטים בהעדרן האוכלוסיות הבאות שלא מיוצגות כלל : האוכלוסייה הצ'רקסית, האוכלוסייה דרוזית והאוכלוסייה האתיופית.

תרשים 18 : ייצוג הולם



- ב. השאלון ליועצים ועוזרים מציף סוגיות רבות ומשמעותיות שיש בהן משום התייחסות לאפקטיביות מודל השירות והיכולת לממש את מטרותיו בראייה ארוכת טווח. בפרק זה, נבקש למקד את הקורא בממצאים המרכזיים הרלוונטיים למושא הבקרה. יחד עם זאת, והואיל וההתייחסות המשתתפים בסקר הייתה מקיפה ועמוקה.
- ג. שביעות הרצון של יועצים ועוזרים מתפקידם הינה גבוהה מאד (6.24).
- ד. כ- 60% מהיועצים הביעו נכונות להמשיך ולשרת בשירות המדינה בתפקידי יועץ/ עוזר.
- ה. כ- 84% מהם הביעו נכונות להמשיך לשרת בשירות המדינה בתפקיד מקצועי אחר.
- ו. כ- 91% מהיועצים והעוזרים אשר מקרב עובדי המדינה סבורים כי עבודתם הנוכחית מכשירה אותם לתפקיד ניהולי בשירות המדינה.
- ז. גורמים המעודדים המשך פעילות בשירות המדינה : מרבית הגורמים המופיעים תחת קטגוריה זו משויכים למרכיבים אינטרינזיים (גורמי הנעה פנימית) : עניין, אתגר, תחושת השפעה, פיתוח אישי, צבירת ניסיון מקצועי וסביבת עבודה. יש שהתייחסו גם לגורם השכר והקידום האישי, כמרכיבים המניעים המשך שירות במדינה.



ח. **גורמים המשפיעים על עזיבה** : ברובם הגדול מרכיבים אקסטרינזים (גורמי הנעה חיצונית), ובכלל זה : שכר, קשיים בקידום עתידי, העדר מסלול קריירה, "הנפילה" הנגרמת עם החזרה לתפקידים קודמים (לעובדי מדינה), קושי למצוא תפקיד אחר ההולם את הידע והניסיון שנצבר, שחיקה ומיצוי בתפקיד.



## פרק 5. מסקנות ותובנות מרכזיות

פרק זה מבקש להפגיש בין המטרות והיעדים המרכזיים שהוגדרו בתהליך גיבוש מדיניות איוש לשכות מנכ"ל ומוקבלי מנכ"ל לבין מכלול הממצאים כפי שהוצגו בשני הפרקים הקודמים. עיקרי המסקנות והתובנות ישמשו בסיס להמלצות אגף הבקרה.

נזכיר בקצרה את מטרת המדיניות ויעדיה המרכזיים:

### מטרת המדיניות

יצירת מודל תקינה ונהלי העסקה של לשכות מנכ"ל ומוקבלי מנכ"ל הנותן מענה לצורכי הלשכה הייחודיים לשיפור המקצועיות, תוך שמירה על נורמות העסקה תקינות/מקובלות.

### יעדים

1. הסדרת מודל העסקת עובדים במשרות אמון בלשכות מנכ"לים ומוקבליהם.
2. שמירת שלד מקצועי קבוע הנושא את האתוס של השירות הציבורי ומבטיח את קיומו של רצף בעבודת הממשל ואת שמירת הזיכרון הארגוני באמצעות מינוי עובדי מדינה.
3. חיזוק המקצועיות של יועצי/עוזרי המנכ"ל באמצעות מינוי מועמדים העומדים בתנאי סף מקצועיים ההולמים את דרישות התפקיד, את האחריות ואת היקף המחויבות. בעלי השכלה וניסיון קודם (מקרב עובדי המדינה).
4. יצירת אופק קידום מקצועי לעובדים מקרב עובדי המדינה בעלי פוטנציאל ניהולי.
5. יצירת אחידות בתנאי העסקה ושונות מוסברת (מודל תקינה מותאם למאפייני הלשכה).

## 5.1 הסדרה ארגונית

כאמור לעיל, נוהל לשכות מנכ"ל ומוקבלי מנכ"ל ומדיניות הנציבות בהקשר זה, שמה דגש על הסדרת המרכיבים הארגוניים – תקינה ונהלי העסקה, יצירת סטנדרטיזציה ושמירה על נורמות תקינות. במבט כולל על ממצאי הדו"ח, ניתן לומר כי אכן **בוצע מהלך הסדרתי גורף**:

- המשרדים מסווגים על פי קטגוריות מוגדרות;
- הוגדרו תבחינים לסיווג המשרדים;
- תקן המשרדים נקבע על פי הסיווגים (כמעט ללא חריגות מהותיות);
- בניית מודל איוש יועצים ועוזרים מקרב עובדי מדינה – התהליך קורם עור וגידים (איוש של 40%);
- הגדרת רמות שכר והשכלה נדרשת – גם במקרה זה, במרבית המקרים התמונה המתקבלת קוהרנטית למדיניות.



## 5.2 בהירות הנוהל והמדיניות

ממצאי הדו"ח מצביעים על העובדה כי הנוהל הקיים ברור ומוכן לכלל בעלי העניין הרלוונטיים למימוש המדיניות. נתון זה משוקף בעיקר באמצעות הסקר שערכנו, ואשר ממנו ניתן ללמוד על:

- בהירות גבוהה של הנוהל לדרג סמנכ"לים;
  - העדר התייחסויות של יועצים ועוזרים המצביעות על פער מהותי במדיניות;
  - המלצות מועטות יחסית לשינוי/עדכון הנוהל הקיים.
- מנגד, ממצאי הדו"ח מציפים שני פערים מרכזיים:
- הכרות של דרג מנכ"לים ומוקבלי מנכ"ל עם המדיניות – הנתון שהתקבל בסקר מציף הכרות חלקית בלבד של דרג בכיר זה עם המדיניות בכניסה לתפקיד;
  - פערים בראי הדרג הבכיר ביחס למודל הסיווג והקריטריונים המשמשים לסיווג משרדים, בדגש על מענה למשרדים בעלי מאפיינים ייחודיים.

## 5.3 מיצוי ומימוש מלא של המדיניות

ממצא מרכזי העולה מדו"ח הבקרה מצביע על מיצוי חלקי של כלל "האפשרויות" הקיימות במדיניות האיוש.

נתון זה בא לידי ביטוי במגוון נושאים שנבדקו:

- פער בכמות היועצים/עוזרים אל מול תקינה מקסימלית אפשרית;
- אי מיצוי של מתח הדרגות המקסימלי האפשרי;
- אי מיצוי מלא של טווחי השכר האפשריים על פי הנוהל;
- מימוש נמוך של מודל התמרוץ;
- מיצוי נמוך יחסית של בוגרי תכניות עתידים בתפקידי יועץ/עוזר.

על מנת לבחון סוגיה זו בוצעו מספר ניתוחי עומק לבסיסי הנתונים. להלן הממצאים:

א. בבחינת תקן מול איוש עלה כי בפועל מועסקים 82 יועצים/עוזרים ב-45 לשכות מסך 52 הלשכות המסווגות. נמצאו שבע לשכות הזכאיות למשרות יועצים ועוזרים (נקבע להן דירוג) אך אינן מעסיקות יועץ או עוזר כלל.

ב. שימוש במודל התמרוץ - מהסקר שערכנו בקרב מנכ"לים וסמנכ"לים נמצא כי לא נעשה שימוש במודל התמרוץ משתי סיבות עיקריות:

1. הצורך ביועץ או עוזר נוסף במשרד - מרבית המשרדים כלל אינם צריכים תוספת של כוח אדם ועל כן לא עשו שימוש בכך, זאת למרות שהעסיקו יועצים מקרב עובדי המדינה
2. תקצוב - ישנם משרדים שנתקלו בהיעדר מקור תקציבי נוסף עבור יועץ או עוזר

בראייה קדימה, נכון יהיה לבחון האם קיימים גורמים נוספים.



## 5.4 מתח דרגות ושכר

מניתוח פילוח השכר הממוצע ניתן לראות שיועצים/עוזרים שאינם מקרב עובדי המדינה מרוויחים בממוצע כ- 1,000 ₪ יותר מיועצים/עוזרים מקרב עובדי המדינה.

שכר	מספר העובדים	סוג משרת העובד	סוג משרת העובד
19641	24	גיוס חיצוני	יועץ בכיר
18438	13	עובד מדינה	
14502	15	גיוס חיצוני	יועץ
14411	12	עובד מדינה	
11603	10	גיוס חיצוני	עוזר
12059	8	עובד מדינה	
16428	49	גיוס חיצוני	סה"כ עובדים
15445	33	עובדי מדינה	

ההבדלים בשכר באים לידי ביטוי בעיקר בקרב אוכלוסיית היועצים הבכירים שמרביתם מקרב העובדים שאינם עובדי המדינה (כמעט פי שניים), מה שמשפיע על גובה השכר הממוצע (המוטה כלפי מעלה) והפער ביניהם באופן כללי.

## 5.5 חיזוק המקצועיות בלשכות מנכ"ל ומוקבלי מנכ"ל

מימוש יעד זה במדיניות, ניתן לביצוע באמצעות שני מנגנונים המוגדרים בנוהל:

- שמירת שלד מקצועי קבוע במשרד, באמצעות שילוב מועמדים מקרב עובדי המדינה;
  - מינוי מועמדים העומדים בתנאי סף מקצועיים ההולמים את דרישות התפקיד, האחריות והקף המחויבות.
- בהקשר זה, חשוב לציין כי אין בנהלים הגדרה חד חד ערכית באשר לזיקה בין השכלת היועץ/עוזר לבין עיסוקי המשרד.

בסיס הנתונים מצביע על 4% חריגים: יועצים/עוזרים ללא השכלה אקדמאית. **מבדיקה שערכנו נמצא כי עובדים אלו הינם "יועצים ממשיכים" שנקלטו בטרם נכנס הנוהל החדש לתוקף.**

מבחינת התאמת ההשכלה של יועצים/עוזרים לתחום העיסוק המקצועי של המשרד בו הם מועסקים, נמצא כי ב- 58% מהמקרים השכלת היסוד של היועצים/עוזרים איננה תואמת באופן מובהק את תחום העיסוק המקצועי של המשרד. נתון זה תומך את העובדה שבדרישות התפקיד ישנה הגדרה כללית להשכלה אקדמאית ולא הגדרה ספציפית של תחומי ידע הנמצאים בהלימה גבוהה לעיסוק המקצועי של המשרדים. בהקשר ההשכלה והידע המקצועי, מציג הסקר מספר תובנות:

- במסגרת השאלון שהועבר למנכ"לים וסמנכ"לים למדנו כי קיימת שביעות רצון גבוהה יחסית מתרומתם המקצועית של היועצים/עוזרים.
  - מרבית המנהלים גורסים כי שילובם של בוגרי עתידים/צוערים לתפקידים אלה הינה בעלת התאמה בינונית/די גבוהה, בעיקר בשל פער בפרופיל המקצועי וחוסר ידע נדרש למשרד.
- מכלול הנתונים הסובייקטיביים מצביע אפוא על הערכה ולפיה הנוהל הקיים נותן מענה לצורך בחיזוק המקצועיות בלשכות. **נראה כי מינוי צוערים, אינו נותן מענה מיטבי לצורך זה.**



## 5.6 העסקת יועצים/עוזרים מקרב שירות המדינה

להעסקת היועצים מקרב עובדי המדינה מספר יעדים:

- א. שמירת שלד מקצועי בלשכות שאינו מתחלף בתדירות גבוהה;
- ב. שיפור וחיזוק המקצועיות מתוך יצירת רצף בעבודת הממשל;
- ג. יצירת אופק קידום מקצועי לעובדים בעלי פוטנציאל וחיפּתם לעבודת מטה.

כאשר בחנו את מספר היועצים שהועסקו לאחר פרסום הנוהל נמצא כי 40% מהיועצים/ עוזרים הינם מקרב שירות המדינה. נתון זה, הגם שאינו מתוקף ביעד ספציפי לאיוש, מצביע על **קיומה של מגמה למינוי יועצים ועוזרים מקרב עובדי המדינה**.

בחינת נתוני משך שהייה בתפקיד מעלה, כי בקרב היועצים והעוזרים רק 41% המשיכו בתפקידם לאחר החלפת הממשלה.

שני הנתונים המוצגים לעיל מתבססים על נתונים גולמיים שנאספו מהמערכות. מנתוני השאלון שערכנו לקבוצת היועצים/עוזרים למדנו כי:

- שתי הקבוצות (מתוך שירות המדינה ומחוצה לה) העריכו בציון ממוצע של 5.2 את כוונותיהם להמשיך לשרת בשירות המדינה בתפקיד הנוכחי כיועץ/ עוזר;
- שתי הקבוצות (מתוך שירות המדינה ומחוצה לה) העריכו בציון ממוצע של 6.3 את כוונותיהם להמשיך לשרת בשירות המדינה בתפקיד מקצועי אחר.

מתוך האמור לעיל, ניתן להבין כי תפקידים אלה נתפסים כזמניים (קרב קפיצה, התנסות, שדרוג), ופחות מזה כתפקידים לטווח ארוך.

הנתונים שהוצגו בפרק זה, מעלים שאלה באשר ליכולת לממש את היעדים גם אם ישובצו אליו עובדי מדינה.



## 5.7 מערך הדיווח ושליפת הנתונים במערכת מרכב"ה

### טיוב נתונים:

במסגרת הגדרת האוכלוסייה ושליפת הנתונים ממערכת מרכב"ה נמצאו ליקויים המחייבים טיוב נתונים.

### מבנה ארגוני - סיווג לשכות מנכ"ל ומוקבל מנכ"ל במערכת מרכב"ה:

בדו"ח זה התמקדנו ב- 52 לשכות שסווגו לדירוגים. כ-67% מהלשכות מוגדרות כיחידה ארגונית על-פי הנדרש בתקן, בעוד ש-33% אינן מוגדרות כיחידה ארגונית דבר שיצר קושי בבחינת המבנה הארגוני, ואיתור היועצים והעוזרים. יש לציין שחלק מהלשכות שאינן מוגדרות כיחידות ארגוניות הינן יחידות מנהליות בתוך משרד שבראשן עומד מוקבל מנכ"ל.

נמצאו לשכות המנכ"לים ומוקבליהם שאינן מוגדרות במערכת המרכב"ה כפי שמוגדר בנוהל (מנכ"ל/מוקבל, ראש מטה/יועץ בכיר למנכ"ל, יועץ, עוזר, מנהל לשכה, רכז לשכה ונהג).

### הסדרת תיאורי התפקידים:

בתאריך ה-8 באפריל 2013 פורסם חוזר ובו הוגדרו תיאורי תפקיד ארציים ליועצים ועוזרים בלשכות מנכ"לים ומוקבליהם. גם בנושא זה נתקלנו בחוסר הסדרה במרכב"ה, כמפורט:

- 53% מעיסוקי היועצים הוגדרו בהתאם לחוזר (נעשה שימוש בתיאורים הארציים החדשים).
- 47% מעיסוקי היועצים הוגדרו באופן אחר (עיסוקים משרדיים ועיסוקים ארציים ומשרדיים ישנים ולא מעודכנים).
- אין שיוך אחיד של העיסוקים לקבוצות עיסוקים של משרות אמון המאפשרת שליפה של כלל העיסוקים והמשרות במשרות האמון.



## פרק 6. המלצות

על בסיס הממצאים והתובנות מרכזיות שפורטו בדו"ח, להלן המלצות עיקריות של מערך הבקרה:

**א. עדכון מנכ"לים ומוקבלי מנכ"לים בנוהל איוש לשכות מנכ"לים בכניסה לתפקיד:**

על בסיס ממצאי הסקר כ-50% מהמנכ"לים/מוקבלי מנכ"ל העידו שהמדיניות לא הייתה ידועה להם. מומלץ לפעול להסדרת אופן עדכון המנכ"לים ומוקבלי המנכ"לים באשר למדיניות איוש הלשכה ב"נוהל חילופי מנכ"לים", בייחוד כאשר מדובר על מנכ"ל המתמנה מחוץ לשירות המדינה. יש להניח כי היכרות עם המדיניות יכולה להשפיע על אופן מימושה ובכלל זה הרחבת השימוש במודל התמרוץ.

**ב. בהירות הנוהל ומדיניות:**

ככלל, התקבל משוב חיובי מכלל בעלי העניין לגבי בהירות הנוהל. מנגד, בכלל המסמכים הקיימים חסר פרק העוסק במטרות ויעדים. כחלק מתהליך הטמעת תפיסת בקרה מומלץ כי במסגרת ריענון הנהלים לקראת כינון הממשלה ה-34 יוגדרו המטרות, הרציונל והיעדים המרכזיים.

**ג. מימוש המדיניות:**

על רקע פערים במיצוי מרבי של המדיניות הקיימת באיוש לשכות, מומלץ לבחון מספר כיווני פעולה:

1) בחינת מודל התמרוץ ודרכים למימוש פרקטי שלו על בסיס עבודת מטה מתואמת עם אגף התקציבים לצורך הסרת חסמים במימוש הנוהל. כך שבמשרדים בהם מונו עובדי מדינה וקיים צורך במינוי יועץ/עוזר נוסף, לאחר שהמשרד נימק את הצורך, ההיבט התקציבי לא יהווה מחסום.

2) בחינת התכנות להתאמת הקריטריונים למשרדים בעלי מורכבות גבוהה וליחידות סמך בעלות מאפיינים פרופסיונאליים מובהקים. פעילות זו תבוצע על ידי מומחה התוכן בנציבות שירות המדינה.

3) הגדרת יעדי תכנון מדידים להיקף העובדים בלשכות מקרב שירות המדינה כהיערכות לקראת כינון הממשלה ה-34.

**ד. העסקת עוזרים מתכניות עתידים וצוערים:**

מומלץ לבחון מחדש האם אוכלוסייה זו נותנת מענה רלוונטי לתפקידי יועץ/עוזר, או שמא נדרש פרק זמן מינימלי לצבירת ניסיון טרם איוש לתפקידים מסוג זה.

מרכיב נוסף, בחינת התכנות לפתיחת ערוצים נוספים לאיוש המשרות המיועדות לבוגרי תכניות צוערים נוספות הקיימות בשירות המדינה.

מאחר שלא נעשה שימוש רב באפשרות, יש לבחון מול אגף צוערים בנציבות שירות המדינה, מהם החסמים.





ה. איוש הלשכות בעובדים מקרב האוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם:

המדיניות מאפשרת לנציב שירות המדינה לפטור מאיוש משרה שלישית בלשכות המסווגות בדירוג 3 בוגר מתכניות עתידים-צוערים לשירות המדינה. לאור הממצאים, מומלץ לשקול לפתוח את האפשרות לאוכלוסייה הזכאית לייצוג הולם, שאינן מיוצגות בתפקידים אלו בהיקפים הנדרשים, באופן מחייב.

במסגרת פירוט האוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם יש להוסיף את אוכלוסיית יוצאי הקהילה האתיופית כאחת האוכלוסיות הזכאיות לקידום במינוי עובדים ללשכות כאשר ניתן פטור למינוי בוגר מתכניות עתידים-צוערים לשירות המדינה.

ו. נוהל חילופי לשכת מנכ"ל/מוקבל מנכ"ל:

לאור מאפייני ההעסקה של משרות האמון ועל רקע ממצאי הדו"ח ולפיו תפיסת המשרה, בראי המשרתים בה, הינה זמנית, ניתן להבין כי היכולת לשמר עובדים קבועים במשרות אלה לאורך זמן מחייבים חשיבה אחרת לגבי מהות התפקיד, מודל העבודה ומודל התגמול. מומלץ לשקול לגבש נהל חילופי לשכה המאפשר שינוי בבעלי התפקידים בלשכה באופן אחראי ומוסדר (נוהל העברת ידע, נהל חפיפה וכד').

ז. שימור יועצים ועוזרים בשירות המדינה

ככלל, אוכלוסיית היועצים והעוזרים מבצעת תפקיד בליבת הארגון. הידע, הניסיון וההבנה המקצועית אליו נחשפת אוכלוסייה זו הינו נכס שיש לשמור עליו ולדעת למצותו לטובת המדינה. מנגד, העובדים בתפקידים אלה נחשפים לפערים קיצוניים בין מצב קיים למצב עתידי, ובכלל זה העדר מסלול פיתוח, ירידה בשכר. בראיית עולם משאבי האנוש, ובהתאם לרוח הרפורמה לשיפור מנגנוני הניהול של ההון האנושי בשירות המדינה, נכון יהיה לבחון מסלול קריירה ופיתוח לאוכלוסייה זו.



ח. טיוב נתונים במערך הדיווח:

לאור הליקויים שנמצאו במערך הדיווח מומלץ להוציא הנחייה לרפרנטים בנציבות שירות המדינה ולמשרדים ויחידות הסמך על מנת להבטיח הסדרה ארגונית של לשכות המנכ"לים והמוקבלים והבנייה של שגרות ניהול ובקרה לטיוב הנתונים מעת לעת. להלן מספר המלצות לטיוב הנתונים שיאפשרו שליפה סדורה ומהירה של הנתונים:

- סימון הלשכות בסמל ייחודי.
- קביעת יחידה נפרדת בלשכות אשר הינן יחידות מנהליות בתוך משרד שבראשן עומד מוקבל מנכ"ל.
- הגדרת קבוצת עיסוקים אחידה לכלל המשרות (סדרה) - העיסוקים משויכים למספר קבוצות עיסוקים כגון: עובדים בתפקידים מדיניים, יועצים לשרים/סגני שרים/מנכ"לים. מומלץ לקבוע קבוצת עיסוקים אחת ולא עובדים בתפקידים מדיניים שאינה מייחדת את האוכלוסייה.
- מומלץ להיצמד ככל הניתן לתיאורים הארציים. יש לאפשר למשרדים במידת הצורך להשתמש בתיאורים ייחודיים שישוייכו לקבוצת העיסוקים הארצית ובלבד שדרישות המשרה לא יפחתו מהדרישות הארציות.
- ביטול תיאורים הארציים/משרדים לא מעודכנים (50000199, 50000208, 50000205, 50027552, 50000200, 50027552)

הואיל ומדובר במדיניות שנכנסה לתוקף לפני כשנתיים ומשך המימוש קצר יחסית, אנו סבורים כי נדרש תהליך המשכי של מעקב ובקרה. אגף הבקרה שם לו ליעד לביצוע בדיקה חוזרת במהלך שנת 2017, במהלך תקופת כהונתה של הממשלה ה-34.