



נציבות שירות המדינה
המטה ליישום הרפורמה
אגף תורה, מחקר וניהול ידע

מסמך מדיניות בנושא מכרזים פנימיים ובין- משרדיים

ירושלים, אייר התשע"ה מאי 2015

מסמך זה גובש כחלק מתוכנית 'עץ הדעת' לגיבוש וכתובת
מדיניות בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה



ראש הצוות צוות המדיניות	עו"ד דנה מיטב, מנהלת תחום (ייעוץ משפטי), נציבות שירות המדינה עו"ד ענבר בן מנדה מנהלת תחום (ייעוץ משפטי), נציבות שירות המדינה גב' גבריאלה אשכנזי, מנהלת אגף בכיר (בחינות ומכרזים), נציבות שירות המדינה גב' סיגל שקולניק, מנהלת תחום (בחינות ומכרזים), נציבות שירות המדינה גב' יודפת מלאך, מנהלת תחום (גיוס והשמה), משרד הבריאות גב' מרי יוסף, מנהלת תחום (ארגון ומנהל), המכרז לשירותי ניהול- פרקליטות המדינה, משרד המשפטים מר אמיר גנאור- סגן ראש מנהל (מינהל משאבי אנוש ותקציב), מנהל המחקר החקלאי
צוות בקרה	גב' אפרת לוי-רוזנברג, סגנית מנהל אגף בכיר בקרה גב' ליאב שדה-בק, מרכזת בכירה אגף בכיר בקרה גב' טליה מנשה, מנהלת תחום - בקרת ניהול ההון האנושי אגף בכיר בקרה מר מתן רוטמן, רכז פרויקטים, אגף תורה וניהול ידע, נציבות שירות המדינה מר רונן דסה, מנהל תחום הון אנושי, אגף בכיר אסטרטגיה, נציבות שירות המדינה
עריכה תרשימי זרימה	

תוכן עניינים

5	תקציר מנהלים
6	רקע
10	התפתחות המכרז הפנימי מקום המדינה ועד היום
18	המצב הקיים
25	סקירת ספרות במבט השוואתי
35	בעיה מרכזית, אתגרים ומטרת על
37	הקריטריונים לבחינת החלופות
37	הקריטריונים הנורמטיביים
37	הקריטריונים הביצועיים
39	החלופות
40	חלופה א'
42	חלופה ב'
43	חלופה ג'
44	חלופה ד'
47	דיון בחלופות לפי הקריטריונים
57	החלופה המועדפת
59	המלצות נוספות
62	מבט לעתיד
63	פיקוח ובקרה
69	מערכות מידע
71	סיכום
73	נספחים :

תקציר מנהלים

בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 נקבע, 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**.¹ המכרז הפנימי מיועד לעובדי המשרד שבו משובצת המשרה הפנויה, על כל יחידותיו, לרבות יחידות הסמך שלו.² עוד נקבע בתקשי"ר, כי ככל שלא נבחר כשיר למשרה במכרז הפנימי או שהוא לא העלה מועמדים, **רשאי** האחראי במשרד לפרסם **מכרז בין-משרדי**, המיועד לכלל עובדי משרדי הממשלה לרבות יחידות הסמך.^{3, 4}

במסגרת מסמך מדיניות זה, נבחנה השאלה בדבר הצורך בשימור המכרז הפנימי בשירות המדינה, והמדיניות של מתן קדימות לעובדי המשרד ממשלתי שבו משובצת המשרה שהתפנתה על פני כלל עובדי המדינה. אם כן, באילו מקרים, בהתייחס למתחי דרגות וסוגי עיסוקים, יש לשמר קדימות זו, ומהם הסיכויים והסיכונים הכרוכים בכך.

לצורך עבודת הצוות נאספו נתונים ביחס למכרזים הפנימיים לשנים 2013-2014.⁵ על בסיס הנתונים האמורים הגיעו חברי הצוות לתובנות שלהלן:

1. **בדרג התחילי – המכרז הפנימי אינו יעיל**, באשר במרבית המכרזים כלל לא נבחר מועמד (תהליך מסתיים ללא תוצאה) וברובם מאתר מועמדים קטן מ-4.
2. **בדרג הביניים – במרבית המכרזים בדרג הביניים נבחר מועמד (ההליך הסתיים בתוצאה)**, ובכ-40% מהמכרזים יש מעל 3 מועמדים. על כן **ההליך יעיל, אך אין זה מצביע בהכרח על אפקטיביות ההליך** (היינו שהכשיר שנבחר הוא המתאים ביותר לתפקיד).
3. **סגל בכיר – בכמחצית מהמכרזים נבחר מועמד, כמו-כן, בכמחצית מהמכרזים יש מעל 3 מועמדים. מדובר בתפקידים קריטיים מבחינת ניהול המשאב האנושי בשירות המדינה, כך שיש ציפייה להליך עם יעילות ואפקטיביות גבוהות יותר.**

לאחר בחינת כמה חלופות ביחס למשתנים הבאים: קידום תחרותיות, שירותיות, הוגנות, אפקטיביות, ישימות פוליטית, ישימות מעשית, יעילות, השפעות עקיפות, **המליץ הצוות על חלופה משלבת**, שהיא בבחינת מודל דיפרנציאלי ומאוזן, כמפורט להלן:

1. **יציאה למכרז פומבי כמכרז ראשון** כאשר מדובר במשרה במתח הדרגות הנמוך ביותר במשרד באותו דירוג (המלצה זו ניתנה כהמלצה כללית בכל החלופות), במקום מכרז פנימי או בין-משרדי.
2. **שימור המכרז הפנימי** כמכרז ראשון בדרג הביניים הזוטר, **כאשר מדובר בתפקידים מקצועיים**, כך שתישמר הרציפות התפקודית והמקצועית של המשרד, לרבות שימור הידע המקצועי הנדרש

¹ 10.232 לתקשיר. למעט לגבי משפטים

² למעט לגבי משפטים על פי נסמן 11.431 (ב) לתקשי"ר.

³ למעט הסייגים הקבועים בנסמן 11.401 (א) לתקשי"ר.

⁴ בנוסף לדרכים אלה, קיימות דרכים נוספות בהן ניתן לאייש משרה פנויה, ר' הקבוע בפסקה 10.232 לתקשי"ר (העברה משרדית, ויסות כוח אדם עודף, והעברה בין-משרדית).

⁵ מתחילת שנת 2013 ועד אוקטובר 2014

לביצוע משימות הליבה, ההבשלה המקצועית של העובד, והשירותיות הפנים משרדית.⁶ ככל שלא ייבחר כשיר, רשאי המשרד לצאת למכרז בין-משרדי או פומבי לאיוש המשרה.

3. **פרסום מכרז בין-משרדי** כמכרז ראשון בדרג הביניים הגבוה ובסגל הבכיר במקום מכרז פנימי, משום **שמירב המאפיינים של המשרות בדרגים אלה הוא ניהולי**, ולאור העובדה ש"ניהול" הוא בבחינת דיסציפלינה העומדת בזכות עצמה. בצורה זו תתאפשר הרחבת מאתר העובדים לכלל עובדי המדינה תוך מתן כלים יותר אפקטיביים לבחירת המועמד המתאים ביותר בתפקידים הקריטיים בניהול ההון האנושי. במידה שלא יבחר כשיר, יפורסם מכרז פנימי.

לצד ההמלצות לשינוי המצב הקיים באיוש משרות פנויות בשירות המדינה, **הצביע הצוות על הצורך בשיפור כמה נושאים נוספים ובהם**: שיפור כלים מקצועיים למדידת ביצועי העובד; מתן הכשרות למנהלים; חיזוק האוריינטציה לכלל שירות המדינה להבדיל מבידול משרדי; הארכת האפשרות להתמודד על מכרז פנימי נוסף למשך זמן ארוך יותר מחצי שנה כקבוע כיום בתקשי"ר.

⁶ הדרגים על פי ההגדרה בעמ' 18 למסמך המדיניות

בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 נקבע, כי דרך המלך לקבלה לשירות המדינה היא באמצעות מכרז פומבי (להלן – "חוק המינויים").⁷ זאת, אלא אם ניתן פטור ממכרז כדין על פי הצעת ועדת השירות ואישור הממשלה.⁸

יחד עם זאת נקבע בתקשי"ר, כי לשם איוש משרה פנויה בשירות המדינה **חובה** לפרסם **מכרז פנימי** לפני פרסום **מכרז פומבי**.⁹ המכרז הפנימי מיועד לעובדי המשרד שבו משובצת המשרה הפנויה, על כל יחידותיו, לרבות יחידות הסמך שלו.¹⁰ עוד נקבע בתקשי"ר, כי ככל שלא נבחר כשיר למשרה במכרז הפנימי או שהוא לא העלה מועמדים, **רשאי** האחראי במשרד לפרסם **מכרז בין-משרדי**, המיועד לכלל עובדי משרדי הממשלה לרבות יחידות הסמך.^{11 12}

בשונה מהמכרז הפומבי, אשר אליו רשאי להגיש מועמדות **כל אדם**, שעומד בתנאי הסף למשרה, המכרז הפנימי והמכרז הבין-משרדי מיועדים **לעובדי המדינה**, שהתמנו לשירות המדינה כדין לפי חוק המינויים, העומדים בתנאי הסף שנקבעו למשרה. בהתאם לכך, נקבע בפסקה 11.411 לתקשי"ר, כי רק עובד המדינה שנבחר למשרתו במכרז פומבי או בפטור ממכרז כדין והשלים 18 חודשי שירות, רשאי להגיש את מועמדותו למכרזים פנימיים ובין-משרדיים. עוד נקבע, כי עובד מדינה, אשר התמודד במכרז פנימי והחל לעבוד בתפקיד שבו זכה, יוכל להתמודד במכרז פנימי נוסף רק לאחר שישה חודשים.¹³

בהתאם לכך, המכרז הפנימי והמכרז הבין-משרדי הם כלים ארגוניים, המאפשרים לעובדי המדינה **להתקדם או לעבור רוחבית** לתפקידים אחרים בשירות המדינה, תוך מתן **קדימות** לעובדי המדינה על פני מי שאינו עובד המדינה באיושן של משרות שמתפנות. המכרז הפנימי, בשונה מהמכרז הבין-משרדי, אף מעניק קדימות לעובדי המשרד שבו משובצת המשרה ויחידות הסמך של המשרד, על פני כלל עובדי המדינה. באופן זה, המדינה כמעסיק יכולה למצות את פוטנציאל העובדים הקיים בתוך שירות המדינה, טרם קבלת כוח אדם חדש.

לאורך השנים הכירו בתי הדין לעבודה במטרה זו של המכרז הפנימי כמטרה לגיטימית, ובהתאם לכך נקבע, כי עניינו של המכרז הפנימי **"להעניק לעובדי השירות בו מתקיים המכרז עדיפות מסוימת על מועמדים מחוץ לשירות הציבורי"**.¹⁴ זאת, בעוד לגבי המכרז הפומבי נקבע, כי מטרתו היא **"בחירת**

⁷ סעיף 19 לחוק המינויים

⁸ סעיף 21 לחוק המינויים

⁹ 10.232 לתקשי"ר. למעט לגבי משפטים

¹⁰ למעט לגבי משפטים, על פי נסמן 11.431 (ב) לתקשי"ר

¹¹ למעט הסייגים הקבועים בנסמן 11.401 (א) לתקשי"ר.

¹² בנוסף לדרכים אלה, קיימות דרכים נוספות בהן ניתן לאיזש משרה פנויה, ר' הקבוע בפסקה 10.232 לתקשי"ר (העברה משרדית, ויסות כוח אדם עודף, והעברה בין-משרדית).

¹³ נסמן 11.411 (ג)

¹⁴ דב"ע נה/4-1 הסתדרות הכללית של העובדים – המוסד לביטוח לאומי פס"ד כח 76.

הטובים ביותר לכל משרה, תוך שמירה על שוויון הזדמנויות, העדר שרירות ומשוא פנים ותוך ניתוק הליך הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים".¹⁵

בשנים האחרונות נשמעים קולות מחוץ לשירות המדינה ומתוך שירות המדינה, המעמידים בסימן שאלה את יעילותו ונחיצותו של המכרז הפנימי, ואף את הלגיטימיות שלו. נטען, כי המכרז הפנימי מגביל את מאתר המועמדים הפוטנציאלי ולא מאפשר הליך תחרותי ממשי לבחירת המועמד המתאים ביותר לתפקיד. ככל שאין מועמד מתאים לתפקיד, נתפס המכרז הפנימי כ"מכשול" בדרך למכרז פומבי או ככלי שעלול להביא לבחירת כשיר כ"פשרה" על מנת להימנע מיציאה לתהליך הממושך של מכרז פומבי.

מחוץ לשירות המדינה נשמעים קולות לפיהם המכרז הפנימי משמר את כוח האדם בתוך שירות המדינה, ומהווה חסם לקליטתו של כוח אדם איכותי ומקצועי מחוץ לשירות המדינה.¹⁶

בפסק דין בעניינו של יואל מורה, באמרת אגב, כב' הנשיא דאז אדלר, אף העמיד בספק את עצם הלגיטימיות של השימוש במכרז הפנימי, משום שלדידו מתן קדימות לעובדי המדינה על פני כלל אוכלוסיית המדינה הוא פגיעה בשוויון ההזדמנויות. זאת, בניגוד לדעה הרווחת בפסיקת בתי הדין לעבודה, לפיה המכרז הפנימי, כאמור, הוא כלי לגיטימי הנתון למדינה כמעסיק, נועד לתכלית ראויה ועולה בקנה אחד עם עקרון השוויון.¹⁷

בהמשך למגמה האמורה, דו"ח הועדה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, בראשות נציב שירות המדינה (להלן – "דו"ח הרפורמה"), שאת עיקריו אימצה הממשלה בהחלטת ממשלה מס' 481 מיוני 2013, קובע כי המכרז הראשון לאיוש תפקידים בשירות המדינה יהיה המכרז הבין-משרדי.¹⁸ מכרז פנימי, כך נקבע בדו"ח, יפורסם רק כחריג בהתייחס למתחי דרגות וסוגי עיסוקים כפי שיקבע על ידי נציב שירות המדינה.

הרציונל העומד בבסיס דו"ח הרפורמה בדבר עדיפות המכרז הבין-משרדי על פני המכרז הפנימי הוא שהמכרז הבין משרדי ימשיך מחד לאפשר למדינה כמעסיק למצות את כוח האדם הקיים בשירות המדינה, ובה בעת יגדיל את מאתר העובדים הפוטנציאלי לכלל עובדי המדינה העומדים בתנאי הסף. הגדלת המאתר תגדיל את התחרות, ותעלה את הסבירות לאיוש המשרה על ידי המועמד המתאים ביותר. זאת ועוד - החלפת המכרז הפנימי במכרז בין-משרדי אף תגדיל את האפשרות לניוד של עובדי המדינה בין משרדי הממשלה השונים, ובך תגדיל את הניידות של הידע והניסיון, ותפחית את השחיקה.

¹⁵ בג"צ 154/98 הסתדרות העובדים החדשה – מדינת ישראל פ"ד נב(5) 111

¹⁶ <http://www.themarker.com/career/1.2086541>

<http://maasgroup.org.il/%D7%A2%D7%A9%D7%A8%D7%AA-%D7%94%D7%97%D7%A1%D7%9E%D7%99%D7%9D>

¹⁷ ע"ע (ארצי) 493/08 מינהל מקרקעי ישראל נ' עו"ד יואל מורה (פורסם בנבו, 9.2.2011) (להלן – "פס"ד יואל מורה")

¹⁸ דו"ח הועדה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (יוני 2013), מפורסם באתר נציבות שירות המדינה

בנוסף, יקדם המכרז הבין-משרדי את "תפיסת האוריינטציה לכלל שירות המדינה, לעומת המצב הקיים בו יש "בידול ובידוד יתר בין...המשרדים המרכיבים את שירות המדינה עצמו...המהווים גם הם חסם למיצוי יכולות פעילות שירות המדינה, כמערכת נותנת שירות לציבור בישראל".¹⁹

בהמשך להחלטות שהתקבלו כאמור, ובמסגרת יישום דו"ח הרפורמה, ניתן **כתב מינוי**.²⁰ כתב המינוי מעניק לחברי הצוות מנדט לשם בחינת הסוגיות שלהלן:

1. ההצדקות לקיומו של המכרז הפנימי אל מול חסרונותיו
2. ביטול המכרז הפנימי, והחלפתו במכרז בין-משרדי
3. הצורך במכרזים פנימיים למשרות תחיליות
4. הפיכת המכרז הבין-משרדי מרשות לחובה, טרם יציאה למכרז פומבי וגבולותיו
5. תהליך האבחון של מועמדים במכרז הפנימי ובמכרז הבין-משרדי

לאור האמור, **במסגרת מסמך מדיניות תיבחן השאלה בדבר הצורך בשימור המכרז הפנימי בשירות המדינה בפרט, והמדיניות של מתן קדימות לעובדי המשרד ממשלתי שבו משובצת המשרה שהתפנתה בכלל**. אם כן, באילו מקרים, בהתייחס למתח דרגות וסוגי עיסוקים, יש לשמר קדימות זו, ומהם הסיכויים והסיכונים הכרוכים בכך.

זאת ועוד, בהתאם לכתב המינוי כאמור, עוד בחן הצוות את הצורך בשינוי תהליך האבחון של מועמדים במכרזים פנימיים ובין-משרדיים, וכן את ההיתכנות להרחבת גבולות המכרז הבין-משרדי, כך שגם עובדים מהמגזר הציבורי יוכלו להגיש את מועמדותם למכרזים אלה, נוסף לעובדי המדינה (להלן - "שאלת גבולותיו של המכרז הבין-משרדי"). יאמר כבר עתה – כי לא נמצא על ידי חברי הצוות שישנה היתכנות להרחבת גבולות המכרז הבין-משרדי מעבר לעובדים במשרדי הממשלה השונים, ועל כן ההתייחסות לנושא זה לא תהיה במסגרת החלופות, אלא בפרק נפרד בסוף המסמך.

חברי הצוות קיימו כמה מפגשים על מנת לבחון את הסוגיה, את השיטות הנהוגות כיום ואת האתגרים הניצבים בפני שירות המדינה בכל הקשור להשבחת ההון האנושי ומיצוי הפוטנציאל הגלום בו.

עוד נפגשו חברי הצוות עם גבי הילה כהן-רפפורט, מנכ"לית ארגון מע"ש, על הצורך בהתחדשות השירות הציבורי, ועם ד"ר בועז וולץ, יועץ ארגוני, שהציג את הספרות המקצועית בנושא הגיוס הפנימי.

חברי הצוות השתתפו ביום עיון עם מנהלות גיוס משורה של ארגונים (מהתחומים: ציבורי, תעשייה, הייטק, ביטחוני, מחקר) ללמידה על עולם הגיוס.

לצורך עבודת הצוות נאספו נתונים בקשר למכרזים הפנימיים, ולמכרזים הבין-משרדיים בדרוג המשפטיים שפורסמו בשירות המדינה בשנים 2013-2014. עוד נאסף חומר היסטורי לרבות החלטות

¹⁹ עמ' 4 לדוח הרפורמה

²⁰ ראה נספח א'-כתב מינוי לחברי הצוות לכתובת מסמך מדיניות בנושא "המכרז הפנימי והבין-משרדי בשירות המדינה" מיום 14 אוגוסט 2014

ממשלה, החלטות ועדות שירות, ותיקוני תקשי"ר על מנת לעמוד על המגמות השונות והשינויים שהיו לאורך השנים, ולהפיק לקחים נוכח האתגרים העומדים בפנינו כיום. לצורך כך נעזרו חברי הצוות רבות במר חיים עטייה, עורך התקשי"ר בנש"מ.

עוד, קיימו חברי הצוות מפגשים נוספים לשם פילוח וניתוח הנתונים, ולשם ניתוח החומר ההיסטורי שנאסף כאמור. עוד ניתחו חברי הצוות דו"חות מחקר המתארים את המצב הקיים במדינות ה-OECD.

לבסוף התקיימו כמה מפגשים לשם בחינת חלופות כמענה לאתגרים העומדים בפני שירות המדינה כאמור, ולבחירת משתנים רלבנטיים לניתוח החלופות ולבחירת החלופה המועדפת. לצורך כך הסתייעו חברי הצוות בגב' מורן ליכטצייגר, יועצת ארגונית, ובמר רונן דסה מנציבות שירות המדינה.

התפתחות המכרז הפנימי מקום המדינה ועד היום

מקורו של המכרז הפנימי הוא בהחלטת ממשלה מיום 22.11.49 אשר בה נקבעו סדרים לאיוש משרות פנויות בשירות המדינה, בהתאם לרמות המשרה.²¹ בהמשך לעקרונות אלה פורסמו לאורך השנים הנחיות מנהליות בתקשי"ר, אשר במסגרתן התפתח והשתכלל המכרז הפנימי עד לגיבוש הכללים הנוהגים כיום. מנייתו השינויים לאורך השנים עולה, כי ניתן לזהות שני צירים שעליהם נעים השינויים ביחס לכללי המכרז הפנימי בשירות המדינה - הציר הראשון נע בין המגמה של הגמשת הכללים למגמה של החמרת הכללים, בעיקר ביחס ל"דרגת החופש" של המשרד, ולמידת מעורבותה של נציבות שירות המדינה בתהליך. הציר השני נע בין מגמה של צמצום מעגל המועמדים הזכאים להתמודד, לבין הרחבתו. על מנת לעמוד על המגמות כאמור לעיל, ונוכח החשיבות שיש לכך בקבלת נקודת המבט הנכונה טרם דיון באתגרים העומדים בפנינו, להלן יפורטו עיקרי השינויים על שני הצירים כמפורט לעיל.

מגמות של גמישות והחמרה של הכללים

בהחלטת הממשלה מיום 22.11.49 בקשר לאיוש משרות פנויות בשירות המדינה נקבע המנגנון הראשוני של מתן קדימות לעובדי המשרד לשם איוש משרות המתפנות אל מול יתר עובדי המדינה.²²

בהמשך להחלטה האמורה, נקבע במסגרת הנוסח הראשון של התקשי"ר משנת 1953, בפרק שכותרתו "קבלת עובדים", כי בחירת "מועמדים מבפנים" למשרות פנויות תעשה לאחר שהאחראי הביא לידיעת עובדי המשרד ו-ועד העובדים, שהתפנתה במשרד משרה בתקן.²³ כל עובד של המשרד היה רשאי להציע את מועמדותו, בכפוף למגבלות שונות ביחס לדרגתו. עוד נקבע, כי בחירת המועמד המתאים ביותר תעשה לפי עיקרי הכללים שלהלן:

- א. משרה פנויה עד דרגה 10 – בסמכות האחראי לבחור את המועמד המתאים.
- ב. משרה פנויה בדרגות 7-9 - על האחראי להציע לנציבות את המועמדים שנראים לו כמתאימים (לפי המיון שערך כאמור), והיא תבחר את המועמד לאחר משא ומתן עם האחראי ;
- ג. משרה פנויה בדרגה 6 ומעלה – האחראי יעביר את כל המועמדות לנציבות בצירוף המלצות של הממונה הישיר ושל האחראי/ מנכ"ל המשרד (לפי רמת המשרה). הנציבות תעביר לוועדת בחירה את המועמדים שכבר משמשים בתפקיד בדרגה 6 ומעלה, ואת המועמדים שדרגתם נמוכה מדרגה 6, ועל סמך בחינות שנערכו נמצאו ראויים להתקדם.²⁴ ועדת הבחירה תבדוק את המועמדות ותחליט מי מהמועמדים נראה לה מתאים. הוועדה תבחן בעל-פה רק את המועמדים שנראו לה מתאימים, והיא רשאית לערוך להם בנוסף מבחנים בכתב לפי שיקול

²¹ ראה נספח ב'- סעיף מספר 4 להחלטת ממשלה מיום 22.11.1949

²² בקשר לדרגות המצוינות בפרק זה יצוין, כי לא ידועה לנו כיום ההקבלה המדויקת לדרגות הנהוגות בימנו, אולם עולה הן מהחלטת הממשלה משנת 1949, והן מנוסח התקשי"ר משנת 1953, כי נעשתה בשעתו אבחנה בין רמות המשרה השונות (תחילי, ביניים, בכיר), כך שככל שהמשרה בכירה יותר, כך קטנה "דרגת החופש" של המשרד בתהליך.

²³ ר' נספח ג'- נוסח הראשון של פרק "קבלת עובדים" התקשי"ר משנת 1953

²⁴ הרכב הוועדה: נציג נש"מ, ב"כ המשרד, ב"כ משרד ממשלתי אחר, ב"כ ועדת הבחינות הממשלתית, ב"כ איגוד עובדי המדינה.

דעתה או לבקשת המשרד. הוועדה תחליט על פי תוצאות הבחינה את מי יש למנות לתפקיד, והיא רשאית לקבוע שאף לא אחד מן המועמדים מתאים. בסמכות הוועדה לקבוע ששני מועמדים מתאימים לתפקיד ולהשאיר את הבחירה הסופית בידי המשרד.

הנה כי כן מתברר, כי בתחילת הדרך ניתנה גמישות גדולה מאוד למשרד, לנציבות או לוועדת הבחירה, באופן התלוי ברמת התפקיד, בבחירת הכשיר ללא צורך בוועדת בוחנים (למעט דרגה 6 ומעלה) ובכל הקשור לבדיקת המועמדות ומיון.²⁵

בחירת כשירים על ידי "ועדת בחינה"

בשנת 1962 נעשה תיקון משמעותי בתקשי"ר, ולפיו בחירת עובד למשרה פנויה, שעליה הוכרז במכרז פנימי תיעשה על יסוד עמידה לראיון בפני ועדת בחינה, שהרכבה יקבע בהתאם לדרגת המשרה (סעיף 12.221 באותו תיקון). ועדת הבחינה היא שתבחר את הכשיר או הכשירים, אשר יתמנו לתפקיד לפי סדר עדיפותם.

הנציבות או האחראי במשרד רשאים לחייב את המועמדים להיבחן בבחינה בכתב, שתיערך על ידי הנציבות לפני הופעת המועמדים בפני ועדת הבחינה. ועדות הבחינה, כך הוחלט, נחלקו לשלושה סוגים בהתאם לדרגת המשרה: ועדה מרכזית, ועדה מחוזית וועדה משרדית.^{26 27} עוד נקבע באותו תיקון, שעובד שטרם השלים שנה אחת במשרתו הנוכחית רשאי להציע את מועמדותו למכרז פנימי רק אם אין האחראי מתנגד לכך.²⁸ אין ספק, שתיקון תקשי"ר זה משקף מגמה של החמרה, ביחס לכללים שהיו לפני כן.

מועמד מטעם הנהלת המשרד

בשנת 1973 תוקן התקשי"ר באופן שמאפשר להנהלת המשרד, במסגרת ההליך המכרזי, להציע מועמד משלה למילוי כל משרה פנויה במסגרת ההליך המכרזי ("מועמד הנהלה"). בהודעת נש"מ ביחס לתיקון זה נכתב כדלקמן: **"עד כה היתה שמורה בידי הפרט הזכות הבלעדית להגיש מועמדות ביוזמתו למכרז פנימי. מעתה תהיה גם ההנהלה רשאית להציע מועמד משלה למילוי כל משרה פנויה, אגב ציון במכרז שקיים מועמד ביוזמת ההנהלה, אך עובדה זו לא תמנע מעובדים אחרים להגיש את מועמדותם ביוזמתם. אם יש רק מועמד הנהלה ללא מועמדים אחרים ניתן למנותו ללא וועדה".**²⁹

²⁵ אפשרות זאת, לבדוק ולמייין את המועמדות על ידי המשרד או נש"מ בטרם שליחתם למבחנים, או על ידי ועדת הבוחנים בטרם הזמנתם לראיון בעל פה, מזכירה את ההצעה העומדת על הפרק כיום בדו"ח הרפורמה בדבר עריכת "מיון טרומי" של מועמדים (עמ' 103 לדו"ח), ובכך לאפשר יותר גמישות ויעילות בתהליך לעומת התהליך כיום.

²⁶ הוועדה המרכזית והמחוזית בהרכב של ארבעה ובהם נציג נש"מ, נציג המשרד, נציג משרד אחר ונציג הסתדרות. הוועדה המשרדית לדרגות הנמוכות יותר בהרכב של שלושה (ללא נציג משרד אחר).

²⁷ בתיקון תקשי"ר שנעשה בשנת 2012 בוטלה האבחנה האמורה. ראה הודעת נש"מ עב/7 מיום 10.1.2012.

²⁸ בהתאם לפסקה 11.411 (ג) בתקשי"ר, כיום עובד שנבחר במכרז פנימי יכול להתמודד במכרז פנימי או בין-משרדי נוסף לאחר חצי שנה בלבד.

²⁹ ר' נספח ד'- הודעת נש"מ מס' לב/84 מיום 13.8.1973 בנושא "שינויים בשיטת המכרז הפנימי" (להלן-נספח ד')

מתן האפשרות למשרד להציע "מועמד הנהלה" העניק גמישות מסוימת בתהליך, ייתכן שזאת על מנת "לאזן" או "למתן" את ההחמרה המשמעותית שהיתה כאמור בכל הקשור למקומו של המשרד בתהליך סינון ומיון המועמדים. אולם, בתיקון תקשי"ר משנת 2009 ביטל נציב שירות המדינה דאז את האפשרות שהיתה למשרד להציג "מועמד הנהלה" במסגרת ההליך המכרזי וזאת על מנת "...לאפשר לחברי הוועדה לשקול את כל המועמדות תוך הקפדה על מתן הזדמנות שווה לכל המועמדים".³⁰

האצלת סמכויות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך

בשנת 2006 החליט נציב שירות המדינה דאז להאציל למשרדי הממשלה ויחידות הסמך את סמכויות הביצוע של המכרזים למשרות עד דרגה 43 מח"ר (כולל) ובדירוגים המקבילים, ובהם גם המכרזים הפנימיים והבין-משרדיים.³¹ האחריות לביצוע המכרזים לדרגות הבכירות (42-44 מח"ר ומעלה ומקבילותיה) נותרה בידי נש"מ.³² אמנם, האצלת הסמכויות כאמור למשרדים לא לוותה בשינוי משמעותי של הכללים שהיו נהוגים, אלא שמתן האפשרות למשרדים לנהל את כל תהליך המכרז למשרות הפנויות המשובצות במשרדם עד דרגה מסוימת, משקפת מגמה של הגמשה.

מגמות של צמצום והרחבה של מעגל הזכאים להגיש מועמדות

עד שנת 1984, וכפי שמתואר לעיל, פרסום המכרז הפנימי נעשה לכלל עובדי המשרד שבו משובצת המשרה שהתפנתה, והגשת מועמדותם התאפשרה ככל שעמדו בדרישות התפקיד. במסגרת תיקון תקשי"ר משנת 1984, הוחלט על צמצום מעגל המועמדים במכרז פנימי בדרגות הנמוכות ודרגות הביניים. כך נכתב בהודעת נש"מ לב/84 מיום 13.8.73 בדבר "שינויים בשיטת המכרז הפנימי", ויפים הדברים כלשונם:

"...."

א. לפי סקרים שערך הצוות הוברר שבמרבית המקרים שבהם התפנתה ביחידה מינהלית משרה בדרגה יב ומטה נבחרו עובדים למילויה מבין עובדי אותה יחידה מינהלית. כאשר דרגת המשרה שהתפנתה היתה יג, יד או טו של הדירוג האחיד (או דרגה מקבילה של דירוג אחר) בא העובד שנבחר למילויה מאחת היחידות שבמחוז הגאוגרפי שבו נמצאת המשרה הפנויה ולא ממקומות אחרים.

ב. הממצאים הוכיחו כי פרסום המכרז באותם דרגות בהיקף משרדי ארצי גרם עיכובים במילוי המשרות מבלי שגדל בשל כך מספר המועמדים

ג. לאור זאת נקבע עתה כי משרה שנתפנתה בדרגה יב ומטה תובא רק לידיעת עובדים היחידה המינהלית ורק הם יהיו רשאים להציג את מועמדותם.

³⁰ הודעת נש"מ 23/טו מיום ג' בתמוז התשס"ט (25.6.2009) סעיף 5.

³¹ נספח ה'- חוזר המשנה לנציב שירות המדינה מיום 3.1.07

³² הודעת נש"מ לב/7 מיום 10.1.12

ד. על משרות פנויות בדרגות יג, יד או טו בדירוג האחיד (ובדרגות המקבילות בשאר הדירוגים) יפורסם המכרז רק ביחידות המשרד במחוז שבו נמצאת המשרה הפנויה ורק העובדים בהן יהיו רשאים להציג את מועמדותם".³³

לעומת זאת, ביחס לעובדים הבכירים בשירות המדינה, מצא לנכון הצוות שישב בשעתו על המדוכה להמליץ על הרחבת מעגל המועמדים מעבר למעגל עובדי המשרד במכרז הפנימי:

"הצוות ממליץ לבחון דרכים חדשות לבחירתם ולמינויים של העובדים הבכירים בשירות המדינה, שתבואנה במקום המכרז הפנימי הקיים וזאת במגמה כפולה:

א. להרחיב את אפשרויות הקידום של העובדים ברמות אלה מעבר למסגרת המשרדית שמכתיבה כיום שיטת המכרז הפנימי, מסגרת המצטמצמת בהיקפה ככל שרמת המשרה שיש למלאה גבוהה יותר.

ב. להקטין את הצורך לקיים מכרזים חיצוניים למשרות ברמות בכירות תוך יצירת בסיס לרוטציה בתפקידים ולקידום מתוך השירות.

נראה לצוות שכל דרך חדשה כזו צריכה להתבסס בין היתר על תכנית קידום (קריטריונים אובייקטיביים) ועל מידע מרוכז ומעודכן על עובדים בשירות המדינה העונים על דרישות התכנית והראויים על כן שמועמדותם תיבדק".³⁴

חשוב להדגיש, כי ביחס לתפקידים הבכירים הסתפק הצוות בשעתו במתן המלצה בלבד לעתיד לבוא, והחליט כי בשלב זה יימשכו גם להבא המכרזים הפנימיים למשרות הבכירות לפי המתכונת הנהוגה, וכך כלשונו: "נראה לצוות שעבודה של תכנית כזאת והתוויות הדרך לביצועה הם נושא למחקר שראוי לבחון בנפרד לקראת הקמתו של מינהל לעובדים הבכירים בשירות המדינה".

בשנת 2012 נעשה תיקון תקשי"ר משמעותי נוסף במסגרתו בוטלו הכללים בדבר תיחום מעגל המועמדים כאמור רק לעובדי יחידה מנהלית או עובדי מחוז מסויים.³⁵ תחת זאת, תוקן התקשי"ר כך שמכרז פנימי במשרד יפורסם לכל יחידות המשרד, לרבות יחידות הסמך של המשרד. גבי גבי אשכנזי, חברת הצוות, הסבירה, כי הרחבת מעגל המועמדים במכרז הפנימי נבעה בשעתו בשל רצונה למקסם את הניידות של עובדי המדינה במסגרת המכרז הפנימי נוכח המצב הקיים, שבו משרדי הממשלה לא עשו שימוש במכרזים הבין-משרדיים בשירות המדינה.³⁶

מכרזים בין-משרדיים בדירוג המשפטי

מגמת הצמצום וההרחבה של מעגל המועמדים באה לידי ביטוי ביתר שאת במסגרת שינויים שנעשו ביחס לדירוג המשפטיים בשירות המדינה. בישיבתה מיום 8.5.2002 החליטה ועדת השירות,³⁷ כי

³³ ר' נספח ד.

³⁴ ר' נספח ד'

³⁵ הודעת נש"מ עב/7 מיום 10.1.12

³⁶ כמו כן, בוטלה האבחנה שהיתה כמפורט לעיל בין מכרזים ליחידה, למחוז, ולמשרד, והאבחנה בין שלוש ועדות בוחנים שונות כמפורט לעיל.

³⁷ ר' נספח ו'- החלטה מספר 1692 של ישיבת ועדת שירות (297) מיום 8.5.2002.

בדירוג המשפטנים יפורסמו מכרזים בין-משרדיים במקום מכרזים פנימיים **בכל הדרגות**. משמעות הדבר היא שמשורות אלה יהיו פתחות להתמודדות לכלל המשפטנים (למעט פרקליטים) המועסקים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך הממשלתיות. ההנחה היתה כי מהלך זה לא יפגע בזכויותיהם של עובדי השירות המשפטי במדינה להתקדם, אלא יפתח בפני המשפטנים אפשרויות קידום נוספות. בהתאם לכך נכנסו השינויים בתקשי"ר.³⁸

כשנה לאחר מכן, ביום 4.6.03 הובאה בפני ועדת השירות נוסח הצעת מחליטים, **לפיה יש מקום לשנות את ההחלטה האמורה** מיום 8.5.02 בדבר עריכת מכרזים בין-משרדיים בדירוג המשפטי בכל דרגות, **ולצמצם את תחולתה רק למשרות בדרגת שיא א' 3 ומעלה**. זאת, מן הטעם הבא:

"עובד חדש המתקבל לעבודה בדירוג המשפטי במשרד ממשלתי, ראוי לו ורצוי למעסיקיו כי ילמד להכיר מערכת משפטית מסויימת ומערכת ממשלתית וציבורית, תוך שהוא עובד ברציפות תקופת זמן סבירה בתוך אותו משרד/ארגון. התרוצצות עובד בין מערכות שונות מתחילת דרכו, מונעת ממנו היכרות יסודית ורצינית עם המערכת, נוהלי כלליה ועבודתה. אנו סבורים כי פתיחת המכרז הבין-משרדי לעובדים מכל המשרדים בכל הדרגות של הדירוג המשפטי, מאפשרת תנועה "תזזיתית" כנ"ל של עובדים צעירים שטרם בשלו למעברים בין משרדיים. אין כמובן מניעה כי עובד צעיר המבקש להתקדם בתוך אותו משרד יוכל לעשות זאת במסגרת מכרז פנימי כפי שהיה מקובל בעבר.

אנו סבורים כי עובד שצבר ניסיון ידע והכרות עם מערכת ציבורית יכול להתמודד במכרז בין משרדי רק לאחר ש"הבשיל" לכך, ולכן הצעתי היא לפתוח את המכרזים הבין-משרדיים רק לרמות הביניים ולרמות הגבוהות של הדירוג המשפטי."

בישיבתה מיום 4.6.03, **דחתה** ועדת השירות את ההצעה לצמצום תחולת המכרזים הבין-משרדיים בדרוג המשפטי. אולם, לאחר כמה חודשים הועלה הנושא בפני ועדת השירות בשנית, ובישיבתה מיום 17.11.03 – **ההצעה התקבלה**.³⁹

בהתאם לכך תוקן התקשי"ר, כך שמכרזים בין-משרדיים לאיוש משרות פנויות בדירוג המשפטי יחליפו את המכרזים הפנימיים רק במשרות בדרגת שיא א' 3 ומעלה.⁴⁰

חובת פרסום מכרז בין-משרדי בכלל הדירוגים בשירות המדינה

בהמשך להחלטה במסגרת החלטת ועדת השירות מיום 8.5.02 בקשר לדירוג המשפטי כאמור, הביעו חברי ועדת השירות בהערה בשולי הדברים, את עמדתם ולפיה **מן הראוי להחיל הסדר זה על דירוגים מקצועיים נוספים**.

בהמשך לכך, בהחלטת ממשלה מיום 25.3.2003, נקבע **"כי מכרזים פנימיים לתפקידים השונים בשירות המדינה יוחלפו במכרזים בין משרדיים במטרה לנייד עובדים בתוך השירות"**.⁴¹

³⁸ הודעת נשי"מ מס' סג/6 מיום 20.11.2002

³⁹ ר' נספח ז' - החלטה מס' 1738 מישיבת ועדת שירות (301) מיום 17.11.03

⁴⁰ הודעת נשי"מ מס' סד/14 מיום 29.1.2004

בעקבות החלטה זו, ונוכח המציאות הכלכלית שהיתה בשעתו, אשר חייבה להקפיד קליטת כוח אדם חדש לשירות המדינה, הובאו בפני ועדת השירות הצעות להחיל את הליך המכרז הבין-משרדי על כלל הדירוגים. בישיבתה מיום 16.7.03' החליטה ועדת השירות כדלקמן:

א. בתקופת הביניים עד ליום 31.12.2004 עקב החלטת הממשלה על הקפאת איוש משרות בשירות המדינה על ידי עובדים מחוץ לשירות, ייערכו מכרזים בין משרדיים לאחר עריכת מכרזים פנימיים; הליכי המכרז הבין משרדי לפי פסקה זו ינוהלו בהתאם להוראות המפורטות במסמך הצעת ההחלטה מס' 1746.

ב. עם תום תקופת הביניים האמורה בפסקה א' המגמה הראויה היא כי ייערכו מכרזים בין משרדיים במקום מכרזים פנימיים, בהתאם להוראות סעיף 11.438 לתקשי"ר בשינויים המחויבים. נציב שירות המדינה יזמן דיון בנושא לפני תום התקופה המצויינת בפסקה א' לעיל.

ג. אין באמור לעיל כדי לשנות מההסדר שנקבע לגבי הדירוג המשפטי בהחלטת ועדת השירות מיום 8.5.2002.⁴²

ביום 31.7.2003 הפיץ מר מוטי אהרונ, שהיה בשעתו מנהל אגף בכיר למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, חוזר בדבר "מדיניות ניהול כוח אדם בשירות המדינה – הקפאת קליטת עובדים חדשים ונהלי עבודת ועדת החריגים להפשרת משרות", ובו צויין כי ככל שלא נבחר מועמד במכרז פנימי, חובה לפרסם מכרז בין-משרדי.⁴³ בהתאם לכך תוקן התקשי"ר, כך שהייתה חובה לפרסם מכרז בין-משרדי לאחר מכרז פנימי.⁴⁴

ביום 23.8.2006 יצא חוזר של נציב שירות המדינה, ולפיו לאחר תקופה בת שנתיים שבה נבחנה היעילות של איוש משרות באמצעות מכרזים בין-משרדיים, הוחלט על ביטול המכרזים הבין משרדיים בשירות המדינה עד דרגת השיא 43 מח"ר ומקבילותיה.⁴⁵ המכרזים הבין-משרדיים למשרות במתח דרגות 42-44 מח"ר ומעלה (ומקבילותיה) יימשכו כסדרם בהתאם להודעת נש"מ סד/15.

בהמשך, בוטלו גם המכרזים הבין-משרדיים למשרות הבכירות בשירות המדינה. במכתבו מיום 13.4.08 בתפוצה רחבה למשרדי הממשלה השונים, הסביר מר יעקב ברגר, המשנה לנציב שירות המדינה דאז את הסיבה לביטול: "הואיל ומחזד הליכים אלה של מכרז בין-משרדי נמשכו זמן ממושך מאוד ומאידך, הם לא הביאו לתוצאות המקוות מבחינת נכונות המועמדים מקרב המשרדים להתמודד במכרזים על משרות שהינן מחוץ למשרדיהם, נציב שירות המדינה הגיע

⁴¹ ר' נספח ח'- החלטת ממשלה מס' 61 מיום 25.3.2003.

⁴² ר' נספח ט'- החלטת מס' 1746 מישיבת ועדת שירות (300) מיום 16.7.2003.

⁴³ ר' נספח י'- חוזר נש"מ בדבר "מדיניות ניהול כוח אדם בשירות המדינה – הקפאת קליטת עובדים חדשים ונהלי עבודת ועדת החריגים להפשרת משרות" מיום 31.7.2003.

⁴⁴ ר' נספח יא'- הודעת נש"מ מס' סד/15 מיום 1.2.2004, בה צוין כי היא נסמכת על החלטת הממשלה בדבר הקפאת כוח אדם בשירות המדינה ועל החלטת ועדת השירות מיום 16.7.2003.

⁴⁵ ר' נספח יב'- חוזר נציב שירות המדינה מיום 23.8.2006 בנושא "ביטול מכרז בינמשרדי בשירות המדינה".

למסקנה והחלטה שיש לבטל חובת קיום הליך המכרז הבין-משרדי לפני היציאה למכרז
פומבי⁴⁶.

⁴⁶ ר' נספח יג' - מכתבו של המשנה לנציב מר יעקב ברגר מיום 13.4.2008 בנושא "ביטול חובת קיום מכרזים בינמשרדיים למשרות הבכירות בשירות המדינה"

המצב הקיים

המצב הקיים בשירות המדינה

לצורך בחינת הסוגיה העומדת לפתחנו מצא הצוות לנכון לבחון נתונים רלבנטיים ביחס למכרזים הפנימיים מתחילת 2013 ועד אוקטובר 2014 (להלן - התקופה שנבדקה).

יצוין, כי לא ניתן היה לבחון מגמות על פני זמן, עקב חוסר זמינות המערכות הממוחשבות בכל היחידות קודם לאמצע שנת 2012. עוד יצוין, כי הצוות נתקל בקושי רב ביחס להפקת נתונים בשל העדרם של אפיונים מספקים במערכות הממוחשבות הקיימות. בשל כך, חלק מהנתונים נאספו באופן ידני, תוך השקעת זמן ומשאבים, ובחלק מהמקרים לא ניתן היה לאסוף כלל מידע נוסף, שיכול היה לתרום להבנה אפקטיבית יותר של הסוגיה.

כמו כן, בשל מיעוט המכרזים הבין-משרדיים בשירות המדינה, אשר כיום הם בגדר רשות בלבד (למעט בדירוג המשפטי), נמצא כי אין תועלת רבה בניתוח מיעוטם של מכרזים אלה באשר הם אינם מהווים בסיס נתונים מספק.

לאור המגבלות השונות התמקד הצוות באיסוף ובניתוח נתונים ביחס לדירוג המנהלי, דרוג המח"ר, והדרוג המשפטי.⁴⁷

ניתוח הנתונים בוצע לפי פילוח של מתחי הדרגות השונים בדרוג המנהלי, בדירוג המח"ר ובדירוג המשפטי בחלוקה לפי הדרגים הבאים: **דרג תחילי**; **דרג ביניים**; **דרג בכיר**, ביחס לדירוג המח"ר והדירוג המנהלי מצא הצוות לנכון לערוך תת חלוקה של דרג הביניים ל**דרג ביניים זוט** (**תפקידים שצריך העשייה הנדרשת בהם היא ברמה המקצועית**) ול**דרג ביניים גבוה** (**תפקידים שצריך העשייה הנדרשת בהם היא בדגש על ניהול תחום או ניהול עובדים**).

להלן טבלה המפרטת את החלוקה שבוצעה:⁴⁸

<u>המצב הקיים – דרגים ודרגות</u>	מנהלי (לרבות דוגמאות לתפקידים)	מח"ר (לרבות דוגמאות לתפקידים)	משפטי
דרג תחילי	12-14 (מעט משרות)		ב-א 2
	13-15 פקיד מקצועי		

⁴⁷ ר' נספח יד' - התייחסות לדירוגים נוספים, לרבות דירוגים במערכת הבריאות.

⁴⁸ ר' לעניין זה גם נספח טו' - טבלת ההקבלות ביחס לביצוע מכרזים בשירות המדינה.

		14-16 רכזות לשכה/רכז בנא"מ	
	36-38 רכז בכיר (...) מעט משרות	15-17 מזכיר בימ"ש, רכז בכיר (..)	
	37-39 ראש ענף (למשל רפרנט מתחיל באוצר/ צוערים במשרד החוץ) ⁴⁹	16-18 ראש ענף	דרג ביניים זוטר
	38-40 מרכז ביקורת פנימית/ רפרנט בנש"מ	17-19 מרכז	
	39-41 מרכז בכיר / ממונה	18-20 מרכז בכיר/ממונה	
א1-3 מנהל מחלקה	40-42 מנהל תחום	19-21 מנהל תחום/סגן מנהל אגף א'	דרג ביניים גבוה
	41-43 מנהל אגף א' (...)	20-22 מנהל תחום בכיר / מנהל אגף א'	
א2 – א4 ממונה			
א3-א5 סגן יועץ משפטי	42-44 סמנכ"ל בכיר/מנהל אגף בכיר	21-23 סמנכ"ל בכיר/מנהל אגף בכיר ⁵⁰	סגל בכיר
א4-א6 יועץ משפטי	43-45 מנהלי יחידות, משנה למנכ"ל	22-24	

בכל אחד מהדרגים שלעיל, נאספו הנתונים הבאים ביחס לתקופה שנבדקה :

⁴⁹ חברי הצוות הכלילו את מתח הדרגות 37-39 בדירוג המנכ"ל בדרג התחילי, נוכח העובדה כי בפועל, ומבחינה מהותית, זה מתח הדרגות התחילי ברב המכריע של המשרות בדירוג המנכ"ל.

⁵⁰ יצוין, כי בסגל הבכיר בדרוג המנהלי יש מעט תפקידים לאור מגמת האקדמיזציה בשירות המדינה

1. מספר מכרזים פנימיים בפילוח לפי מספר המועמדים שהגישו את מועמדותם (0 מועמדים, 1-3 מועמדים, 4 מועמדים ומעלה), לשם בדיקת מאתר המועמדים.

2. מספר המכרזים הפנימיים שהסתיימו בבחירת מועמד (כשיר), לעומת מספר המכרזים הפנימיים בהם לא נבחר מי מן המועמדים (ההליך הסתיים ללא תוצאה).

זאת ועוד - ביחס למכרזים הבין-משרדיים בדירוג המשפטי (במשרות בהן דרגת השיא היא א3 ומעלה), קיבלו חברי הצוות את רשימת המכרזים שהתפרסמו בתקופה שנבדקה, לרבות שם הכשיר שנבחר לתפקיד. לאחר מכן נעשתה בדיקה על ידי חברי הצוות אל מול המשרדים הרלבנטיים האם הכשיר שנבחר הוא עובד המשרד שבו משובצת המשרה שהתפנתה או עובד משרד ממשלתי אחר.

ריכוז הנתונים⁵¹

דרג תחילי ^{52 53} (מנהלי עד 17 והמקבילות, מח"ר עד 39)		
דרוג מנהלי (כ- 480 מכרזים)	דרוג המח"ר (כ- 115 מכרזים)	הדרוג המשפטי (כ- 140 מכרזים)
בכ- 45% מהמכרזים נבחר מועמד	בכ - 30% מהמכרזים נבחר מועמד	בכ-18% מהמכרזים נבחר מועמד
בכ – 30% מהמכרזים אין מועמדים	בכ – 40% מהמכרזים אין מועמדים	בכ-25% מהמכרזים אין מועמדים
בכ- 55% מהמכרזים 1-3 מועמדים	בכ- 40% מהמכרזים 1-3 מועמדים	בכ-53% מהמכרזים 1-3 מועמדים

⁵¹ ר' נספח טז'- הנספחים הגרפים והטבלאות המלאות ביחס לנתונים שנאספו, לרבות בדירוגים נוספים.

⁵² יצוין, כי בבירור שנערך על ידי הצוות עלה, כי ישנם משרדים שלא מקפידים על פרסום מכרזים פנימיים למתח הדרגות הנמוך ביותר הקיים אצלם בכל מדרג, מתוך ידיעה כי אין פוטנציאל מועמדים פנימי למשרות אלה. על כן ניתן להניח כי באם כל המשרות התחיליות היו מתפרסמות למכרז פנימי, נתוני הבחירה היו נמוכים אף יותר.

⁵³ נתונים בדבר בחירת מועמד, כוללים מכרזים בהם נבחר מועמד יחיד ללא שהתקיימה ועדת בוחנים בהתאם לנסמן 11.426(א) לתקשי"ר.

בכ- 15% מהמכרזים מעל 3 מועמדים	בכ – 20% מהמכרזים מעל 3 מועמדים	בכ- 20% מהמכרזים מעל 3 מועמדים
--------------------------------	---------------------------------	--------------------------------

דרג ביניים (ביניים גבוה + ביניים נמוך עד 22 מנהלי והמקבילות)⁵⁴

מנהלי (כ 890 מכרזים)	מח"ר (כ 990 מכרזים)
בכ- 75% מהמכרזים נבחר מועמד	בכ - 50% מהמכרזים נבחר מועמד
בכ- 50% מהמכרזים מעל 3 מועמדים	בכ – 30% מהמכרזים מעל 3 מועמדים
בכ- 50% מהמכרזים 1-3 מועמדים	בכ- 50% מהמכרזים 1-3 מועמדים
	בכ – 20% מהמכרזים אין מועמדים

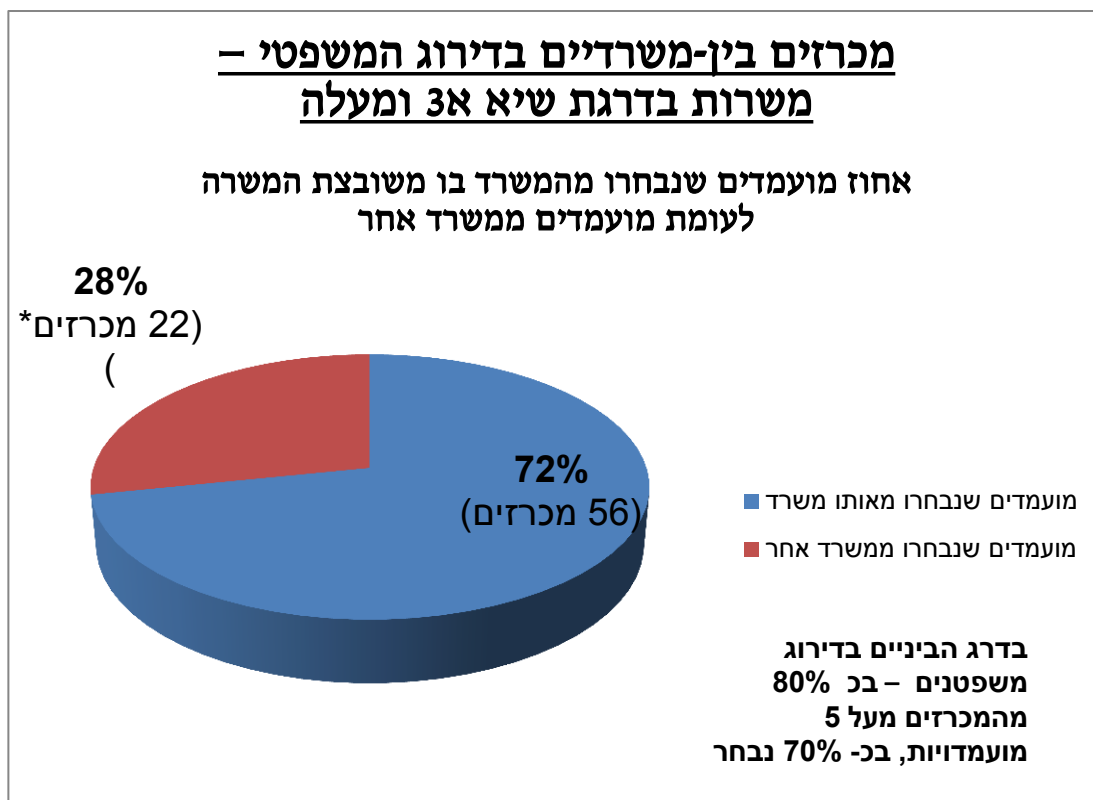
סגל בכיר (מ – 42 בדרוג המח"ר ומעלה והמקבילות)

מנהלי (4 מכרזים)	מח"ר (89 מכרזים)
------------------	------------------

⁵⁴ על אף שבוצע ניתוח של הנתונים באבחנה לדרג ביניים -נמוך (עד דרגת שיא 20 ומקבילותיה) ולדרג ביניים-גבוה (מדרגת שיא 21 עד דרגת שיא 22 ומקבילותיה) מהנתונים עלתה תמונה דומה בשתי הקבוצות ולפיכך הם מוצגים במאוחד.

ב- 100% מהמכרזים נבחר מועמד	בכ - 55% מהמכרזים נבחר מועמד
ב- 100% מהמכרזים מעל 3 מועמדים	בכ - 50% מהמכרזים מעל 3 מועמדים
	בכ- 50% מהמכרזים 1-3 מועמדים

נתונים ביחס למכרזים בין-משפטיים בדירוג המשפטי



*הערה ביחס לנתונים בטבלה: כעשרה מתוך המכרזים שבהם נבחר מועמד ממשרד אחר, הם מכרזים לאיוש משרה ביחידה חדשה (הרשות הארצית לכבאות והצלה).

תובנות מרכזיות מהנתונים

במסגרת בחינת התובנות מהנתונים שהוצגו, ישנה להלן התייחסות לשאלת **יעילות** ההליך המכרזי לעומת **האפקטיביות** שלו. יוסבר, כי לדעת חברי הצוות יעילות ההליך המכרזי נוגעת לשאלה האם ההליך המכרזי הסתיים בבחירת כשיר, להבדיל ממכרזים שמסתיימים ללא בחירת מועמד (כלומר מכרז שמסתיים ללא בחירת מועמד הוא הליך לא יעיל). לעומת זאת אפקטיביות המכרז מתייחסת לשאלה האם הכשיר שנבחר הוא המתאים ביותר לתפקיד.

מכרזים למשרות בדרג התחילי –

- א. במרבית המכרזים לא נבחר מועמד (תהליך מסתיים ללא תוצאה)
- ב. ברוב המכרזים מאתר מועמדים קטן מ-4.
- ג. **הנתונים לעיל מצביעים על כך, כי מדובר בתהליך שאינו יעיל.** יחד עם זאת, יש לתת את הדעת לכך שבדירוג המנהלי יש מספר גבוה, באופן יחסי, של מכרזים שמסתיימים בבחירת כשיר לתפקיד על אף שמדובר במכרזים למשרות בדרג תחילי (45%). לדעת חברי הצוות ההסבר לכל הוא הפיצול הגדול מאוד של הדרג התחילי של הדרג המינהלי למספר רב של מתחי דרגות.⁵⁵ על כן יש בו גם אלמנט קידומי (כאשר המכרז הוא למתח דרגות תחילי, אך עדיין יש באותו משרד עובדים במתח דרגות נמוך יותר)

⁵⁶.

מכרזים למשרות בדרג הביניים –

- א. במרבית המכרזים בדרג הביניים נבחר מועמד בסיום המכרז (ההליך הסתיים בתוצאה)⁵⁷
- ב. בכ- 40% מהמכרזים התמודדו מעל 3 מועמדים
- ג. **הנתונים לעיל מצביעים על כך כי מדובר בתהליך שהוא יעיל, משום שמרבית המכרזים מסתיים בבחירת כשיר, אולם נשאלת השאלה האם מדובר בתהליך אפקטיבי,** אשר מביא לבחירת המועמד המתאים ביותר לתפקיד מכלל עובדי המדינה.

מכרזים למשרות בסגל בכיר –

- א. ב-כמחצית מהמכרזים נבחר מועמד
- ב. ב-כמחצית מהמכרזים התמודדו מעל 3 מועמדים
- ג. נתונים אלה מצביעים על כך **שהיעילות והאפקטיביות של מכרזים אלה, הנערכים בתפקידים קריטיים מבחינת ניהול המשאב האנושי בשירות המדינה, מוטלות בספק.**

מכרזים בין-משרדיים בדרג המשפטי –

⁵⁵ במסגרת הדרג התחילי בדירוג המנהלי נמצאים מתחי הדרגות הבאים: 12-14, 13-15, 14-16, 15-17. יודגש, כי מדובר בקידום זוטא מאוד במתחי דרגות הנמוכים ביותר בדירוג המנהלי, אשר לרוב אף אינם מתבטאים בקידום בשכר

⁵⁶ ר' לעניין זה המלצת הצוות במסגרת הצגת החלופות.

- א. ברב המכריע של המכרזים נבחר מועמד, ובמרבית המכרזים המועמד הוא מהמשרד שבו משובצת המשרה. ברובם המכריע של המכרזים יש מעל 5 מועמדים.
- ב. על פני הדברים נתונים אלה מעמידים בסימן שאלה את יעילות פרסום המכרז הבין-משרדי, מקום שבו נבחר בסופו של דבר במרבית המכרזים עובד המשרד, שיכול היה להיבחר במכרז הפנימי, לו היה מתפרסם.
- ג. יחד עם זאת, יש לקחת נתונים אלה בערבון מוגבל, משום שחלק משמעותי מהתקופה שנבדקה **קודמת לשינויים משמעותיים** שבוצעו במסגרת הרפורמה בהליכי הגיוס והמיון בשירות המדינה. ראשית - החל ממאי 2014 תוקנו הכללים הנהוגים, כך שממועד זה היתה חובה לבצע הליכי אבחון ומיון גם כאשר אושרו **פחות משמונה מועמדים** במכרז.⁵⁸ שינוי זה השפיע **בעיקר** על המכרזים הבין משרדיים משום שברבים מהם יש פחות משמונה מועמדים, ולכן לראשונה נדרש מהמועמדים במכרזים הבין-משרדיים לעבור הליכי אבחון ומיון לבחינת התאמתם למשרה, לפני בחינה בעל פה בפני ועדת הבוחנים. שנית, החל מספטמבר 2013, בעקבות המעבר לאבחון ומיון במסגרת מכוני המיון החיצוניים השתנתה שיטת ההערכה **כך שפחתה באופן משמעותי השפעתם של נציגי המשרדים במסגרת מרכזי ההערכה**, ובחינת המועמד בשלב זה נתונה בעיקר לפסיכולוגים של המכון. יש להעריך, כי שינויים אלה יקשו על בחירת המועמד מתוך המשרד, ולאורך זמן ייתכן שתיווצר מגמה הולכת וגדלה של בחירת מועמדים ממשרדים אחרים.

⁵⁸ לפני השינוי האמור - מכרזים מכל הסוגים היו פטורים מהליכי המיון כאשר כמות המועמדים שאושרה בהם היתה פחות משמונה. ואילו כאשר כמות המועמדים היתה גבוהה משמונה, נערכו הליכי מיון שכללו הליכי מיון של "שלב ב'" (מיון אישי) – התנהגותי, בעיקר מרכזי הערכה, ובמכרזים מרובי מועמדים התקיים גם שלב א (אבחון קוגניטיבי).

סקירת ספרות במבט השוואתי

כבר עמדנו על כך שהמכרז הפנימי והבין-משרדי הם כלים בידי המדינה כמעסיק לקידום עובדים קיימים, פיתוחם וניודם, בין היתר, לשם מיצוי הפוטנציאל והיכולות שלהם. במובן זה מדובר בכלים לפיתוח קריירה בשירות המדינה, אשר נותנים יתרון במובן זה לעובדי המדינה הקיימים.

לצורך בחינת הנושא נבחרה גישת הגיוס והעסקת עובדים בהתייחס לשתי גישות קיצון שקיימות במדינות ה-OECD - מערכת מבוססת קריירה לעומת מערכת מבוססת תפקיד. כפי שיוסבר להלן, ניתן לאפיין את השירות הממשלתי במדינות ה-OECD, בהתאם למיקומן על קו הרצף בין שתי הגישות, ואלה הן הגישות:

Career Based System - מערכת מבוססת קריירה

מערכת מבוססת קריירה, כוללת כמה אפיונים מרכזיים:

כניסת העובדים לשירות נעשית בנקודת זמן אחת, על פי רוב ברמת המשרה התחילית. הליך הגיוס הראשוני הוא על בסיס השכלה או תהליך תחרותי אחר, ללא בחינת התאמה לקידום עתידי בארגון.

הדגש במערכת זו הוא על פיתוח קריירה ארוכת שנים, כך שמצופה מהעובדים להישאר במערכת ולהתקדם בתוכה. קידום העובדים מתבצע על בסיס צורכי הארגון והמערכת, כך שהמשרות המתפנות אינן פתוחות לאנשים מחוץ למערכת.

מערכת זו מתייחסת לעובדים הקיימים בארגון כאל מאתר הגיוס למשרות פנויות, וכזאת יש בה פוטנציאל גבוהה לניוד עובדים בתוך הארגון. במערכת זו המחויבות של העובד לארגון נתפשת כגבוהה, לרבות פיתוח העובד, שנתפש באחריות הארגון והעובד.⁵⁹

Position Based System - מערכת מבוססת תפקיד

במערכת מבוססת תפקיד, הגיוס לכל תפקיד בארגון מתבצע בתהליך העסקה תחרותי משלו, כאשר מועמדים מכלל האוכלוסייה יכולים להגיש מועמדות לתפקידים השונים, ולא רק מתוך הארגון. הליך הגיוס נעשה תוך דגש על התאמה לתפקיד שאיושו עומד על הפרק, והדגש הוא על קבלת המועמד הטוב ביותר מהמאתר הרחב ביותר, ובהסתמך על השכלה וכישורים. אשר על כן, הנחת היסוד של מערכת זו היא כי מאתר המועמדים הרלבנטי הוא כלל האוכלוסייה ללא הבדל בדרג המשרה, ולא רק עובדי הארגון.

מערכת מסוג זה אינה מניחה מלכתחילה אפשרויות קידום בתוך המערכת, כך שקידום או ניידות בין משרדית אינם בעלי ערך כשלעצמם. מחויבות העובד לארגון לאורך זמן אינה נתפשת כגבוהה.⁶⁰ פיתוחו

⁵⁹ נספח י"ז - מסמך מחקרי: מכרזים פנימיים והחלפתם במכרזים בין משרדיים: השוואה עם מדינות ה-OECD מאת אביטל פרידמן

⁶⁰ חשוב לציין, כי ביחס לחלק מהמדינות מבוססות תפקיד היה בפנינו מידע לפיו **תנאי העסקת עובדי מדינה דומים מאוד למגזר הפרטי**, דבר שלבטח תורם למעברים אל ומחוצה לשירות המדינה. לעומת זאת, ייתכן שכמו בישראל, גם במדינות

של העובד מתייחס בעיקר ליכולותיו של העובד במסגרת תפקידו הנוכחי, ולא מתוך תפיסה של קידום או התקדמות עתידית, וככל שהוא יבחר לתפקיד בהתמודדות אל מול כלל המועמדים.⁶¹

מטבע הדברים, כל אחת מהגישות המוצגות לעיל מגלמת בתוכה **יתרונות וחסרונות**, שיפורטו להלן:

סוג המערכת	יתרונות	חסרונות
מבוססת תפקיד	מאתר מועמדים רחב; בחירת מועמד המתאים ביותר לתפקיד מתוך מאתר רחב; ריענון הארגון בכל רמות המשרות	פיתוח העובד לשלב קצר בלבד; איבוד ידע; הזדהות מועטה של העובד עם הארגון; תהליך ארוך של כניסה ולימוד התפקיד;
מבוססת קריירה	תעסוקה ארוכת טווח המוכוונת לפיתוח קריירה; שימור ידע; היכרות עם הארגון לאורך זמן; הזדהות העובד עם הארגון	מאגר מועמדים מצומצם יחסית; חוסר תחרותיות; ריענון הארגון בעיקר בדרג כניסה נמוך

מדינות ה-OECD

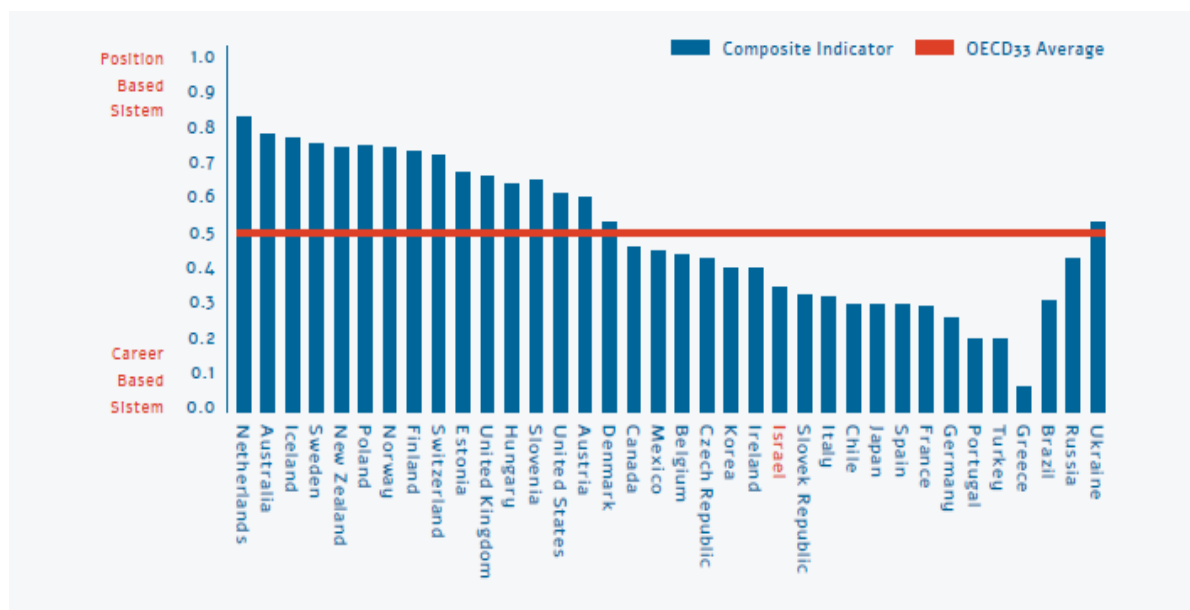
מהמידע שנאסף לצורך עבודת הצוות עולה, כי כיום אין כמעט מדינות אשר מקיימות את אחת מהגישות הללו בצורה טהורה ומלאה, כאשר לרוב, שיטת ההעסקה במדינות מורכבת מתמהיל מגוון של מאפיינים הלכוחים משתי הגישות, עם נטייה מסוימת לאחת מהן.

בטבלה הבאה מוצגת השוואה בין 15 מדינות מתוך מדינות ה-OECD ביחס לאופן העסקת עובדי השירות הציבורי במדינה. המדינות מוצגות לפי מידת התמהיל בין מאפיינים משתי הגישות כאמור, כפי שנקבע בדו"ח ה-OECD בנושא לשנת 2012, החל מהמדינה בעלת הנטייה הקיצונית ביותר למערכת

אחרות שהן מבוססות קריירה, הביטחון התעסוקתי בשירות המדינה "מפצה", בראיית העובדים, על שכר נמוך יותר ביחס לשוק הפרטי.

⁶¹ נספח י"ז- מסמך מחקרי: מכרזים פנימיים והחלפתם במכרזים בין משרדיים: השוואה עם מדינות ה-OECD מאת אביטל פרידמן

מבוססת תפקיד (הולנד), וכלה במדינה בעלת הנטייה הקיצונית ביותר למערכת מבוססת קריירה (יוון).



גרף 2 ↑ מיקומן של מערכות ניהול משאבי אנוש במדינות ה-OECD על הציר שבין מערכת מבוססת קריירה לבין מערכת מבוססת תפקיד (2012)⁴⁷

כפי שניתן לראות מהגרף, גישתה של מדינת ישראל נוטה לגישה מבוססת קריירה, אולם לא בקיצון. התמהילים השונים בין המדינות, כאמור, הם רבים ומגוונים. להלן כמה דוגמאות לתמהילים השונים בין גיוס חיצוני לבין גיוס פנימי לצורך איוש משרה פנויה:

בהולנד (נטייה למערכת מבוססת תפקיד), בעלת הנטייה הקיצונית ביותר למערכת מבוססת תפקיד, חלק מהגיוס לסגל הבכיר נעשה מתוך מאתר מועמדים של עובדי המדינה הקיימים. לעומת זאת **בצרפת** (נטייה למערכת מבוססת קריירה) בגיוס לסגל הבכיר יש אחוז מסוים השמור לגיוס חיצוני. **בפינלנד** לעומת זאת נעשים צעדים להגדלת השימוש בגיוס חיצוני למשרות ניהוליות, והקטנת הגיוס החיצוני למשרות מזכירות ומשרות טכניות.

בארצות הברית (נטייה למערכת מבוססת תפקיד) מרבית המשרות פתוחות למועמדים חיצוניים, ואילו **בקנדה** (נטייה למערכת מבוססת תפקיד) רוב המשרות מתפרסמות באופן פנימי וחלקן בנוסף גם בגיוס חיצוני. **באירלנד**, הממוקמת סמוך לישראל על הגרף, הגיוס לסגל הזוטר בשירות הציבורי פתוח לגיוס החיצוני, ולאחרונה נעשו מהלכים לפתוח תפקידים נוספים לגיוס חיצוני.

באוסטרליה (נטייה למערכת מבוססת תפקיד) יש ניסיון **להגביר את ניווד העובדים**, שבא לידי ביטוי ברפורמה, שנעשתה בשירות הציבורי האוסטרלי במסגרתה הוקם פורמט פרסום המשרות המתפנות בקרב קהילת עובדי המדינה, כך שמעודדים עובדים לקחת יוזמה אישית לשם קידום תעסוקתי.

בבריטניה (נטייה למערכת מבוססת תפקיד) נחתם לאחרונה הסכם בין "מנהל משאבי האנוש הממשלתיים" לבין מועצת איגודי השירות בנושא איוש משרות פנויות בשירות הציבורי, שברקע שלו עומד הרצון לצמצם משרות. ההסכם נועד **להגביר את גיוס הבין משרדי למשרות פנויות**. לפי ההסכם שנחתם, לכל משרה שמתפנה ראשית יהיה גיוס פנים משרדי, לאחר מכן הליך התמודדות בין "עובדים עודפים" מכלל המשרדים, ולבסוף התמודדות בין עובדים ממשרדים אחרים.

בפינלנד (נטייה למערכת מבוססת תפקיד) **ניוד עובדים הולך וגדל** עם שיפור רמת הפרסום של המשרות המתפנות בקרב עובדי המדינה.

באיטליה (מערכת מבוססת קריירה) יש עלייה בניידות בין המשרדים בעקבות שיפור פרסום המשרות הפנויות ומתן תמריצים למעבר בין תפקידים.

ביפן (מערכת מבוססת קריירה) יש עלייה מואצת של ניוד בין משרדי עקב הגדלת המשרות הפנויות והטבת התנאים

בצרפת ישנה עלייה מואצת לניוד בין משרדי בשל הגברת פרסומן של משרות מתפנות באופן נגיש לכלל עובדי המדינה ומתן תמריצים לעובדים.

תובנות מן הסקירה הבינלאומית -

עולה, מהמידע שהובא בפנינו כדלקמן:

1. מרבית המדינות יוצרות **תמהילים שונים בין גיוס חיצוני, ניוד עובדים וגיוס פנימי, ולא גישה קיצונית כלפי גיוס חיצוני בלבד או פנימי בלבד.**
2. **התמהילים השונים הם לפי סוגי התפקידים והדרגים - דרג זוטור, התמחות מקצועית, התמחות ניהולית.**
3. לא ניתן לזהות מגמה ברורה לכיוון מסוים של מרבית המדינות לגישה מבוססת תפקיד או לגישה מבוססת קריירה, אלא אפשר לראות שיש מדינות שנוקטות מהלכים שונים לטובת גיוס חיצוני או גיוס פנימי או ניוד בין-משרדי, המשקף דווקא יותר נטייה להתמרכז בין שתי הגישות.
4. **יש מקום להניח, כי מידת הנטייה של מדינה לאחת מן הגישות, לרבות התמהילים השונים משתי הגישות, תלויה בגורמים ובפרמטרים רבים ורחבים הקשורים לאותה מדינה בכלל (תרבותיים, כלכליים וכד'), ולשירות המדינה בפרט, ועל כן לדעת חברי הצוות אין ערך לעריכת השוואות, והסקת מסקנות ברזולוציות נמוכות יותר.**⁶²

⁶² כך למשל ביחס לחלק מהמדינות מבוססות תפקיד היה בפנינו מידע לפיו **תנאי העסקת עובדי מדינה דומים מאוד למגזר הפרטי**, דבר שלבטח תורם למעברים אל ומחוצה לשירות המדינה. לעומת זאת, ייתכן שכמו בישראל, גם במדינות אחרות שהן מבוססות קריירה, הביטחון התעסוקתי בשירות המדינה "מפצה", בראיית העובדים, על שכר נמוך יותר השוק הפרטי; כך גם ניתן להעלות תהייה עד כמה תחושת "השליחות הלאומית" של אזרחים, המאפיינת את מדינת ישראל ומעצימה את הרצון לעבוד בשירות המדינה, באה לידי ביטוי באותן עוצמות במדינות סקנדינביה, המבוססות תפקיד (דבר שלבטח משליך על מעברים משירות המדינה החוצה, ולהפך).

לצורך עבודת הצוות קיבל הצוות סקירה של הספרות המקצועית הרלבנטית וניתוחה, מד"ר בועז וולץ, בהיבט של גיוס עובדים, השפעת שיטות הגיוס על המשאב האנושי, תמהיל בין שיטות גיוס שונות, והתאמת התובנות לשירות המדינה (מכרז הפנימי והמכרז הבין-משרדי). עיקרי הדברים יוצגו להלן:

התפתחות תפיסת "מקומו של העובד בארגון"

כידוע, החל מסוף המאה ה-19 ועד ימינו, קיים תהליך מתפתח של תיעוש, עיור, שימוש בשיטות עבודה מודרניות, העסקת מספר רב של עובדים, שעות עבודה רבות ועוד. המשטר הקפיטליסטי התפתח ויצר מצוקות של עובדים, וכתוצאה מכך קמו איגודים מקצועיים, שתבעו שיפור תנאים לעובדים. המעסיקים החלו להתעניין במשאב האנושי, כשהתברר להם שהתעלמות מחשיבות הנושא מביאה לנסיגה בפריון העבודה. התאוריות של משאבי אנוש התפתחו בהתאם לתנאים ולאפיונים של התקופות השונות.⁶³ עם ההתקדמות בציר הזמן, תפסה נקודת מבטו של העובד והדאגה לרווחתו, מקום יותר מרכזי בתאוריות של ניהול ארגונים, ובהקשר של השלכות בין מצבו של העובד בארגון לבין התפוקה המתקבלת מעבודתו.

הרצברג, פסיכולוג אמריקני בשנות השישים, הצביע על המניעים הקשורים לענין בעבודה, לאחריות, להתפתחות ולקידום בארגון, וציין כי אלו הם הגורמים הפנימיים (האינטרינזיים) המשפיעים ביותר על שביעות רצון העובדים ממקום עבודתם.⁶⁴

החוקר מילס טען, שלא די לצמצם חוסר שביעות רצון אצל העובדים, אלא יש ליזום את פיתוח המשאב האנושי שאינו מנוצל.⁶⁵ בכך הניח מילס את היסודות ליחידות משאבי אנוש הפועלות כיום כדבר המובן מאליו ברמה האסטרטגית בכל ארגון, והמתמקדות בקידום, בפיתוח ובמיצוי הפוטנציאל של העובדים.

"תחושת השייכות" של העובד לארגון ויצירת "מחויבות ארגונית"

עיון בגישות אלו ובנוספות, מלמד כי עם השנים עלתה החשיבות של הפניית תשומות אל העובד על כל היבטי חי העבודה בארגון. ד"ר וולץ הסביר, כי אחד האלמנטים החשובים ביותר שמוזכרים בהקשר זה, הוא **שימור העובד בארגון תוך מתן אפשרות לקידומו במסגרת התפקידים השונים הקיימים בארגון**. בהקשר זה יש לציין את המושגים "מחויבות ארגונית", "השתייכות ארגונית" ו"הזדהות

⁶³ אחת הגישות הראשונות בתחום הארגון, השיטה הקפיטליסטית במדינה הבירוקרטית של מקס וובר (1864-1920), הדגישה בזמנו את קיומה של משמעת כמעט צבאית בארגון, והתעלמה לחלוטין מהנושאים האנושיים-רגשיים אצל העובד (ובר מקס, **על הכאריזמה ובניית המוסדות: מבחר כתבים**, (1979) האוניברסיטה העברית). לאחר מכן, גישתו של טיילור (1856-1915), ביססה את התאוריה שלה על התאוריה הבירוקרטית, אך התמקדה בשיטות עבודה ובהפעלת העובדים באופן מדעי ומדויק, בכדי להגדיל את התפוקה ⁶³ Taylor, Frederick, Scientific Management, The Principles of Scientific Management, (1911), Harper, New-York. הניסויים שנערכו בסוף שנות העשרים ותחילת השלושים, במפעלי האותורן (Hawthorne חברת בת של Bell), הצביעו על החשיבות וההשפעה הרבה של הקבוצות הלא-פורמליות הקיימות בארגון על התנהגות הפרטים בו (Roethlisberger, F. J., William, Dickson J. Management and the Worker, 1939, 4-8).

⁶⁴ Herzberg, F., Mausner, B & Snyderman, B. (1959). The Motivation to Work, John Wiley, New-York

⁶⁵ Miles, R. E., (1975), Theories of Management, McGraw-Hill, New-York.

ארגונית", כמושגים המבטאים את הקשר החיובי והמתמשך של העובד עם הסביבה הארגונית שבה הוא מתפקד.⁶⁶

לפי התיאוריה האדלריאנית, האדם הוא יצור חברתי ולכן מעשיו מונעים מהצורך להרגיש שייך.⁶⁷ תחושת השייכות היא, איפה, צורך בסיסי של כל אדם, צורך קיומי רגשי ונפשי. מחקרים רבים הצביעו על החשיבות הגדולה של ההשתייכות הקבוצתית ושל ההשפעה שלה על הפרט (כמו ניסויי הקונפורמיות של אש, אשר שוחזרו לאחר שנים בתוצאות דומות, ועוד רבים אחרים).⁶⁸

צורך השייכות בא לידי ביטוי בשאיפה להרגיש חלק, לפחות משלושה מעגלי חיים: המעגל המשפחתי, המעגל החברתי ומעגל העבודה.

הספרות המקצועית מדגישה את **המרכזיות של תחושת השייכות של העובד אל הארגון וראייתו את עצמו כחלק ממנו, כמרכיבים מרכזיים בשביעות רצונו ממקום עבודתו**. ככאלו, הם משמשים כמניעים משמעותיים בנכונותו להשתלב בארגונו ולתרום לביצוע תפקידו ועבודתו באופן המיטבי, ובכך למקסם את טיב הייצור או השירות העומדים במרכז הווייתו של הארגון.

ללא תחושת שייכות העובד לא יוכל להביא לידי ביטוי את המיטב שבו ולתרום מעצמו את המקסימום לארגון. **אחת הדרכים החשובות כדי לעודד את תחושת השייכות, היא שימור כוח האדם בארגון תוך מתן אפשרות לקידום בתוכו.**

זאת ועוד- ידועה התופעה של הזדהות האדם עם הקבוצה המיידית שלו, ויצירת "תגובת נגד" אל מול הקבוצות האחרות, כפי שהציג זאת שריף במחקריו המפורסמים (1954).^{69, 70} כלומר התגבשות קבוצתית היא תהליך טבעי, וכל חבר בקבוצה מרגיש בה חלק ומרגיש מאוים משילוב של חבר מבחוץ, גם כאשר כל הקבוצות שייכות לאותה קבוצת-על. במילים אחרות, ההתגבשות הקבוצתית ותחושת השייכות גדלה והולכת ונעשית חזקה יותר ככל שהמעגל הקבוצה החברתית קטן יותר (כגון "משפחה גרעינית" לעומת "משפחה מורחבת").

אחד המונחים הקשורים להתגבשות הקבוצתית הוא המונח "גאוות יחידה". מונח זה בא מהעולם הצבאי והוא נקשר בדרך כלל ליחידות מובחרות, כשהמטרה היא לגרום לחיילים להרגיש טוב ביחידה שבה הם משרתים ולחוש את שיוכם אליה בגאוה. ישנה תחושת מובדלות בין היחידות, וכל חייל גאה ומזדהה בראש ובראשונה עם יחידתו.

⁶⁶ בהתייחס ל"דור ה-Y" ו"דור ה-Z" לא מצאנו אינדיקציות של ממש למאפיינים של דור זה בקרב עובדי המדינה, כך למשל המאבק של השנים האחרונות כנגד העסקה קדנציאלית, וכנגד העסקה בחוזים אישיים בשירות המדינה, כביטוי לרצון בתחושת שייכות והזדהות אירגונית ארוכת טווח.

⁶⁷ דרייקורס, ר. **יסודות הפסיכולוגיה האדלריאנית**, (1994) המכון ע"ש אלפרד רדלר.

⁶⁸ Brehm, S. S., Kassir, S. & Steven, F. (2005). Social Psychology Sixth edition. N.Y: Houghton Mifflin Company

⁶⁹ Sherif, M., et al., (1961). Intergroup Conflict and Cooperation: The Robbers Cave Experiment. York University

⁷⁰ באחד ממחקריו, הוא חילק רנדומלית קבוצת נערים שיצאה למחנה קיץ לשתי קבוצות, ולאחר זמן קצר נוצר גיבוש בתוך כל קבוצה ותחרותיות ועוינות כלפי חברי הקבוצה השניה, גם כאשר כל הקבוצות השתייכו לאותו מחנה קיץ.

כפי שמציין גל, החשיבות של מעגל התמיכה החברתית נמצא משמעותי וקריטי במצבי רגיעה אך גם במצבי לחץ ומצוקה קיצוניים.^{71, 72} **כלומר החשיבות של מעגל התמיכה וההזדהות החברתית מהווה מקדם כוח, מקור לחוסן אישי ויחידתי, ומכפיל יכולת ביצוע בארגון.**

כפי שעלה מהספרות המקצועית, בכל תת קבוצה בארגון מתקיים תהליך של חברות, התגבשות, ובניית גאוות יחידה בין חברי הקבוצה. ככל שהקבוצה קטנה יותר, כך התהליכים הללו חזקים יותר. בד בבד עם תהליך ההתגבשות, מתקיים תהליך של בידול מן הקבוצות האחרות.

ברי, כי ישנם מבנים ארגוניים שונים במשרדי הממשלה שבהם ניתן למצוא מערכות קשרים ומבנים שונים של קבוצות. יחד עם זאת, בבחינת מערכות היחסים ומידת הקרבה בין העובדים במשרדי הממשלה, ניתן להניח בוודאות גבוהה, כי בתוך אותו משרד ממשלתי (בעיקר אם הוא קטן ומתאפיין בקשרי עבודה הדוקים בין יחידותיו), יתכנו עדיין קשרים והכריות בין העובדים ביחידות השונות שבמשרד, כך שניתן להכליל ולקבץ אותן כקבוצה אחת בעלת מאפיינים הומוגניים. אולם, במצב הקיים כיום בשירות המדינה, היחס בין המשרדים כבר אינו כזה, ולא ניתן להכליל משרדי ממשלה שונים תחת קבוצה אחת.

לדברי ד"ר וולץ המסקנה המתבקשת היא, כי העברה או קידום עובד בתוך משרד ממשלתי נתפסת כיום בעיני העובד ובעיני הקבוצה כהעברה פנימית תוך ארגונית, ואילו עובד שיגיע מחוץ למשרד, ייתפס כזר לקבוצה.⁷³

עוד חידד ד"ר וולץ, בהתייחסותו המקצועית את השילוב בין שני גורמי עשייה בנושא משאבי האנוש בארגון: הגיוס והקידום. שני גורמים אלו משלימים, לדבריו, זה את זה או לעיתים מתחרים זה בזה, בהיותם שני המקורות להשמת עובדים במשרות הדורשות איוש. פעולת הקידום מאפיינת גיוס פנימי, ופעולת הגיוס מאפיינת גיוס של אנשים מחוץ לארגון.

מבחינה זו, ובכל הקשור לתחושת השייכות, במרחב המשרדים הממשלתיים ובמצב הקיים כיום, כאמור, של בידול משרדי להבדיל מתפיסת אוריינטציה, ניתן להשוות את הגיוס הפנימי למכרזים הפנימיים, ואת הגיוס החיצוני למכרזים הבין-משרדיים והפומביים.

אלה יתרונות וחסרונות הגיוס הפנימי אל מול הגיוס החיצוני:

יתרונות הגיוס החיצוני – מכרז בין משרדי ופומבי:

מזרים כוח אדם חדש ורענן למשרד, ובכך עשוי לתרום ליותר חדשנות ולאפשרות של הכנסת שינויים במשרד ביתר קלות;

מציב מבחר גדול ומגוון של מועמדים ובכך מאפשר בחירה מתוך מרחב מיון גדול;

⁷¹ איציק גונן, אליאב זכאי, (1999) ע. 231-199. מהד' ב. תל-אביב, משרד הביטחון.

⁷² לדוגמה, נמצא כי שיעור ניכר מבין אלה שנשברו במהלך המלחמה מבחינה נפשית, היו חיילים שהרגישו מבודדים וחסרי תמיכה בתוך יחידתם.

⁷³ מסקנה זו יכולה להסביר את הנתונים שהתקבלו מבחינת המכרזים הבין-משרדיים בדרוג המשפטי לפיהם ברוב המכריע של המכרזים נבחר עובד המשרד שבו משובצת המשרה.

מאפשר הבאת נכסי ידע ונסיון ממשרדים אחרים ;

מנטרל במידה מסויימת את הבסיס לתחושת האכזבה, כתוצאה מהפסד בתחרות פנימית לאיוש המשרה, בקרב העובדים האחרים שהעריכו כי הם עשויים להיות מועמדים לתפקיד.

יתרונות הגיוס הפנימי – מכרז פנימי :

מאפשר גיוס מהיר וזול יותר (צמצום תהליך המיון בהיות המועמדים מוכרים יחסית) ;

מעלה את סיכויי ההצלחה בניבוי תפקוד המועמדים, שכן הם מוכרים למערכת בגלל עבודתם הקודמת במשרד ;

מאפשר כניסה מהירה לתפקיד וקיצור הזמן עד לקבלת התפוקות הנדרשות, בגין היכרות מוקדמת של ממלא התפקיד עם תחום העשייה ועם הגורמים האחרים איתם עליו לעמוד בקשר במסגרת תפקידו ;
מסייע לשימור הידע, בעיקר הידע הבלתי פורמאלי, שנצבר אצל העובדים ונשאר במשרד ומונע "זליגתו" החוצה ;

תורם להגברת המוטיבציה אצל העובדים, בכך שמאפשר קידום בתוך המשרד ומניעת "הצנחה מבחוץ" ;

יוצר תחושה אצל העובדים כי בקרב ההנהלה קיים אמון בפוטנציאל האיכותי של העובדים, שהם נכס משמעותי עבורה, ושהיא מוכנה להשקיע בהתפתחותם ובקידומם בתוך המשרד ;

מפתח את "ההזדהות הארגונית" ומשמר את "גאוות היחידה" אצל העובדים, עם האפשרות לקידום פנימי.

שילוב בין גיוס חיצוני לגיוס פנימי

בספרו "גלגל התנופה", מראה ג'ים קולינס, כי בחברות הטובות שהפכו למצוינות, כמעט כל המנהלים צמחו מתוך הארגון, וזאת לעומת כ-60% בחברות הפחות טובות אליהן הושו. ⁷⁴ מחקר לונגיטודנלי נוסף שארך 10 שנים, הראה שהארגונים הטובים ביותר מילאו 60% מהמשרות שלהן על ידי מעברים פנימיים של עובדים לעומת 35% בארגונים הפחות מוצלחים.

ד"ר וולץ מסר עוד את הדברים הבאים :

1. ניתן לראות את יתרונות הקידום הפנימי בתוך הארגונים גם מעיון בסקר שבוצע אצל 70 ארגונים בינלאומיים גדולים. בסקר התברר, שבעסקים ובארגונים בעלי קידום פנימי גבוה, נמצאה בקרב צוות העובדים שביעות רצון גבוהה ומוכנות גבוהה להתמיד ולהישאר בארגון. בנוסף, נמצא כי ארגונים אלו הציגו כושר גבוה יותר של יכולת תחרותית בהשוואה לארגונים האחרים.

2. משמעות כל המחקרים הללו היא, כי קיימת עדיפות ברורה, הן מהפן הפסיכולוגי האישי של העובדים והן מהפן התפוקתי של הארגון, לקידום בתוך הארגון, קרי לגיוס הפנימי – למכרז

⁷⁴ Collins, J., (2001). Good to Great. Random House Business.

הפנימי. כאמור לעיל, עבור העובד, מעגל העבודה המיידית, היינו קבוצת הייחוס שלו, היא האגף או לכל היותר המשרד שבו הוא עובד, לכן הצבת עובד או קידומו בתוך מעגלים אלו, היינו האגף או המשרד שלו, תיתפס כקידום פנימי. לעומת זאת, הצבה או קידום מחוץ למעגלים אלו, במרחב הבין-משרדי או הפומבי, ייתפסו כמחוץ למעגל הייחוס.

3. יחד עם זאת אין משמעות הדבר, כי יש לאייש משרות אך רק באמצעות מכרזים פנימיים. עיון ביתרונות כל אחת מצורות הגיוס, הגיוס החיצוני והפנימי, מראה כי למרות העדיפות הברורה לשימוש במכרזים פנימיים, לכל אחת מצורות הגיוס ישנן יתרונות חשובים שקשה לבטלם, ובו בזמן חסרונות מובחנים שיש צורך להתמודד עימם. כמו כן, גם הארגונים שהוזכרו, לא השתמשו באופן בלעדי בניוד הפנימי, אלא יצרו תמהיל של שתי צורות הגיוס, כאשר **מרבית הגיוס נשענה על הגיוס הפנימי ומיעוטו על החיצוני**. לכן, אין לפסול באופן גורף את הנקיטה בכל אחת משיטות הגיוס הללו, ויש להתאימן עבור כל מקרה לגופו וכל תפקיד לפי מאפייניו.
4. התמהיל יכול להיות לפי קריטריונים שונים כגון דרישות המשרה- כאשר קיימים תפקידים ייחודיים להם נדרשים ידע או הכשרה שלא קיימים בתוך הארגון, יש להרחיב את המעגל למכרזים הבין-משרדיים או למכרזים הפומביים בכדי לענין מועמדים פוטנציאליים בעלי הידע הנדרש. קריטריון אפשרי נוסף כתלות ברמת המשרה: ככל שהרמה הניהולית של העובד עולה, הוא חייב להיות בקיא יותר במקצוע הניהול, ולעסוק ברמת הניהול האסטרטגי ופחות בתחום המקצועי הספציפי שבו עוסקת היחידה ברמה הטקטית. לעומת זאת, ככל שהרמה הניהולית של המשרה נמוכה יותר, המנהל אמור להתמצא יותר בתחום המקצועי הקונקרטי ולהכיר לפרטיה את סביבת העבודה המקצועית, כך שיש עדיפות לגיוס הפנימי.

קידום עובדים בארגונים עסקיים

במסגרת עבודת הצוות נעשתה בדיקה כיצד מתנהלים ארגונים עסקיים בהקשרים של גיוס וקידום. מבירור שנערך אל מול מנהלות גיוס בארגונים עסקיים כגון "אינטל", "טבע", "נייס מערכות", "דלק תעשיות", חברת "אסם-נסטלה", עלה כי הם רואים **ערך רב בגיוס פנימי וקידום עובדים קיימים**. קידום מלמטה נתפס כאחד מחוזקות הארגון, הכרת הארגון היא בעלת ערך מוסף גדול מאוד, לרבות טיפוח נאמנות של עובד לארגון, כשמכשירים ובונים אותו לטווח ארוך. **המטרה היא לגרום לעובד לפעול עבור הארגון ולא רק עבור התפקיד**. אי מתן הזדמנות אמיתית לעובדים קיימים להתמודד על תפקידים שהתפנו עלולה לייצר **תסכול** אצל עובדים קיימים. פיתוח עובדים קיימים חשוב בעיניהם גם למיתוגם כמקום עבודה אטרקטיבי.

בכל הקשור למתן קדימות לעובד היחידה הרלבנטית לעומת עובדי כלל הארגון, מצטיירת התמונה הבאה לגבי ארגונים עסקיים:

ככלל, ישנן 4 רמות דרגה בארגון:

1. ג'וניור
2. סיניור (ביניים)
3. בכיר
4. הנהלה

ככל שיש ביחידה "מועמד טבעי" מרמת הגיוניור לתפקיד ברמת "ביניים" – לא מפרסמים את התפקיד, אלא משבצים את המועמד הטבעי לתפקיד אם חושבים שהוא מתאים.

ככל שיש מספר מועמדים רלבנטיים מהיחידה, שולחים אותם למכון מיון או ליועצת ארגונית לצורך מיון, ללא פרסום התפקיד לכלל הארגון.

ככל שאין מועמד טבעי או ככל שמדובר במעברים מדרג ביניים לבכיר, ומדרג בכיר להנהלה – מפרסמים באופן שקוף לכלל העובדים בארגון, על כך שהתפנה התפקיד.

תובנות מרכזיות מהמבט המשווה והספרות המקצועית

1. מרכזיות תחושות "השתייכות ארגונית", "הזדהות ארגונית", "מחויבות ארגונית", שמביאות למיקסוס טיב הייצור או השירות של הארגון

2. תחושת שייכות כצורך רגשי ונפשי, בלעדית העובד לא יוכל לתרום מעצמו את המקסימום לארגון

3. תחושת שייכות והזדהות - מתחזקת לקבוצה המיידית והמצומצמת יותר, קטנה למעגל הרחב והמרוחק.

4. במצב הקיים בשירות המדינה, המכרז הפנימי עונה למאפיינים של "גיוס פנימי" בעוד המכרז הבין-משרדי נתפס יותר כ- "גיוס חיצוני" במעגל המרוחק יותר לעובד.

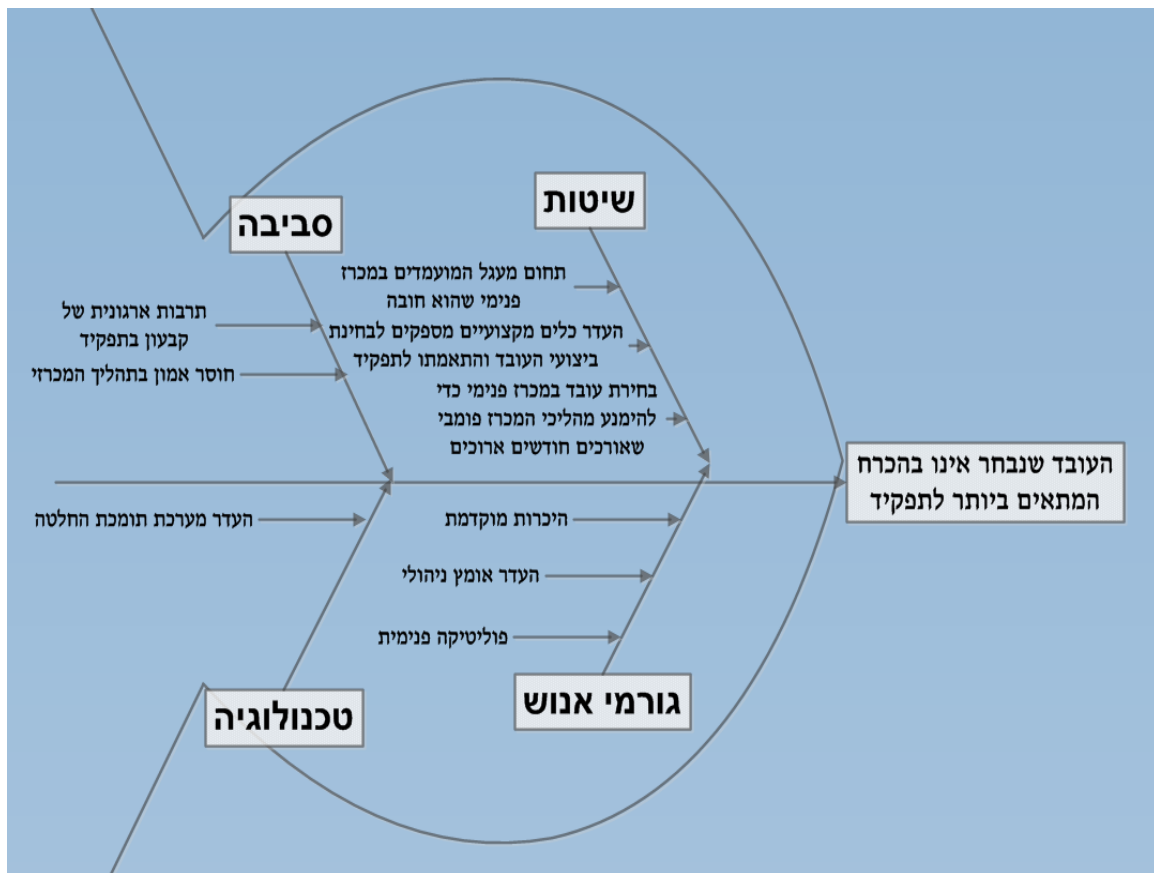
5. לכל אחת מן הגישות יש יתרונות חשובים שקשה לבטלם, ובו בזמן חסרונות מובחנים שיש צורך להתמודד עימם. כך למשל הרחבת מאתר המועמדים, ריענון כוח אדם, ידע חדש וחדשנות באמצעות גיוס חיצוני, אל מול יצירת הזדהות ומחויבות ארגונית אצל העובד במעגל המידי והקרוב לו ביותר, שימור ידע, גיוס מהיר וזול וכניסה מהירה לתפקיד באמצעות הגיוס הפנימי.

נכון ליצור תמהילים שונים של שתי צורות הגיוס, כך למשל לפי סוגי תפקידים ודרגים – דרג זוט, התמחות מקצועית, התמחות ניהולית, וכמענה לצרכים/תפקידים חדשים שלא קיימים בארגון.

בעיה מרכזית, אתגרים ומטרת על

לאחר מספר דיוני חשיבה, בהמשך לתובנות שהופקו מן הנתונים ולדו"ח הרפורמה בנושא, הגדירו חברי הצוות את האתגרים העומדים בפני שירות המדינה ביחס למצב הקיים:

1. העדר תחרות בין כלל העובדים המתאימים, תוך העדפת עובדי המשרד
 2. אין די כלים מקצועיים לבחינת ביצועי העובד והתאמתו לתפקיד
 3. לעיתים נבחר עובד משיקולים לא ענייניים: היכרות מוקדמת, העדר אומץ ניהולי, העדר נתונים מקצועיים מספקים, פוליטיקה פנימית
 4. העובד שנבחר אינו בהכרח המתאים ביותר לתפקיד
 5. לא תמיד יש מאתר מועמדים מספק לתפקיד
 6. אין די אפשרויות קידום ותזוזה בכלל שירות המדינה, באופן המוביל לסטגנציה בארגון, לשחיקת עובדים, לחוסר מוטיבציה, ולהעדר שיתוף ידע
- בהתייחס לבעיית השורש, אל מול האתגרים בשיטות, גורמי האנוש, טכנולוגיה, וגורמי סביבה, ר' להלן תרשים "הידרת הדג":



לאור האתגרים כאמור, מטרת העל אותה הגדירו חברי הצוות ביחס לנושא הנבחן במסמך זה, היא כדלקמן:

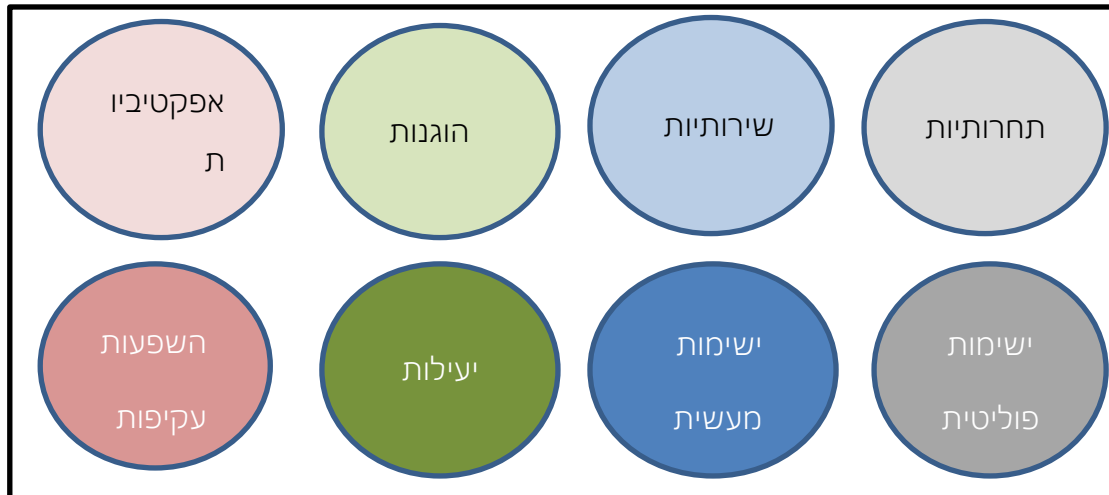
“השבחת ההון האנושי בשירות המדינה

על ידי התאמת המכרז, שיביא לבחירת העובד המתאים ביותר לתפקיד תוך מיצוי הפוטנציאל הקיים בשירות המדינה, ושמירת ערך ההוגנות”

כמענה לאתגרים שהוצגו ולמטרה שנקבעה, יוצגו להלן החלופות השונות שנבחנו על ידי חברי הצוות.

הקריטריונים לבחינת החלופות

לצורך בחינת הסיכונים והסיכויים הכרוכים בהפעלת כל אחת מן החלופות השונות, ולצורך גיבוש המלצה ביחס לחלופה המועדפת, מצא הצוות לנכון לבחון אותן ביחס לקריטריונים הבאים:



הצוות נתן משקל שונה לכל אחד מן הקריטריונים, כך שהמשקל הגבוה ביותר ניתן לאפקטיביות של התהליך, וניקד את כל אחת מן החלופות בציון הנע מ-1 עד 5 ביחס לקריטריונים השונים. להלן טבלה המסכמת את המשקלות והניקוד של הקריטריונים. בהמשך פרק זה יפורטו השיקולים והנימוקים לניקוד שניתן במסגרת הדיון שנערך בצוות.

קריטריון	משקל	חלופה 1	חלופה 2	חלופה 3	חלופה 4
תחרותיות	15%	1	5	4	2
שירותיות	10%	3	2	4	3
הוגנות	15%	2	4	4	3
אפקטיביות	25%	2	3	5	2
ישימות פוליטית	10%	4	1	3	4
ישימות מעשית	10%	4	2	4	2

2	4	2	2	10%	יעילות
4	3	4	1	5%	השפעות עקיפות
51%	82%	60%	46%	100%	ציון משוקלל

החלופות

עמדנו על כך שדו"ח הרפורמה קובע, כי יש מקום לבטל את המכרזים הפנימיים בשירות המדינה ולהחליפם במכרזים בין-משרדיים, למעט ביחס לתפקידים ומתחי דרגות כפי שיקבע על ידי נציב שירות המדינה כחריג.

הנה כי כן, בקו הרצף של שני מצבי קיצון (עריכת מכרזים פנימיים כחובה בהתאם למצב הנוהג, לעומת ביטול מוחלט של מכרזים פנימיים בשירות המדינה) מכוון דו"ח הרפורמה לחלופה שנמצאת על הציר ביניהן, בתמהיל כזה או אחר בהתאם למה שיקבע נציב שירות המדינה כחריג.

על אף, שדו"ח הרפורמה קיבל כאמור תוקף של החלטת ממשלה, מצא הצוות לנכון להציג גם את שני מצבי הקיצון כשתי חלופות, ולו רק על מנת לחדד את השיקולים הרלבנטיים ביחס לסיכויים ולסיכונים בקיומם של מכרזים פנימיים לעומת מכרזים בין-משרדיים.

בנוסף לשתי חלופות הקיצון, מצא הצוות לנכון להציג שתי חלופות אמצע, המשמרות בצורה כזו או אחרת מתן קדימות לעובדי המשרד שבו משובצת המשרה.

ביטול מכרזים פנימיים למשרות בדרגה התחילית

במסגרת כלל החלופות שיוצגו להלן, החליטו חברי הצוות, כי בכולן יוצע, כי לשם איוש משרה פנויה במתח הדרגות התחילי באותו משרד, יש לפרסם מכרז פומבי כמכרז ראשון. זאת, בעיקר לאור מה שעלה מן הנתונים שנאספו, בדבר חוסר יעילות מובהק בעריכת מכרזים פנימיים למשרות תחיליות (במרביתם לא נבחר מועמד, ומאתר מועמדים קטן מ-4).

זאת ועוד – לדעת חברי הצוות, כאשר מדובר במשרה בדרגה תחילית, קטן הרציונל של המכרז הפנימי והבין-משרדי במתן עדיפות לעובדי המדינה על פני יתר אוכלוסיית המדינה. זאת בפרט נוכח העובדה שאיוש משרה תחילית איננה בגדר "קידום" לעובדי המדינה (ר' הערה להלן), ובמידת הצורך ככל שיש צורך בהעברה רוחבית של עובד מדינה, ניתן לעשות שימוש בכלים אחרים כגון העברה משרדית או העברה בין-משרדית (ר' פסקה 10.232 לתקשי"ר).

על כן לדעת חברי הצוות כאשר מדובר במשרה בדרגה תחילית, שהיא למעשה "שער הכניסה" לשירות המדינה, יש מקום להרחיב את מאתר העובדים ככל הניתן, ולאפשר לכלל אוכלוסיית המדינה להתמודד על התפקיד המוצע, על מנת להפוך את ההליך לאפקטיבי ככל האפשר.

יודגש, כי ההמלצה כאמור לא חלה כאשר יש במשרד שבו מתפנה המשרה עובדים המשובצים במתח דרגות נמוך יותר מזו של המשרה התחילית שפורסמה, המהווים מאתר עובדים פוטנציאלי לקידום ביחס אליה. במקרים כאלה אין לדלג על המכרז הפנימי.

זאת ועוד – נוכח הפיצול הגדול של הדרג התחילי בדירוג המנהלי, כמפורט לעיל, סבור הצוות כי יש מקום לאחד את מתחי הדרגות המרובים לדרגה תחילית אחת במתח דרגות 13-17, שתהווה מעין מסלול קידום זוט וראשוני. ככל שאכן תתקבל ההמלצה, כאשר תתפנה משרה במתח דרגות 13-17 בדירוג המנהלי, המכרז הראשון שיפורסם יהיה מכרז פומבי.

חלופה א'- המצב הקיים

מכרז פנימי	מכרז בין-משרדי	
חובה/רשות	חובה	רשות
מעגל מועמדים	משרד ויחידות הסמך שלו	כלל עובדי המדינה
אבחון	שיקול דעת המשרד (בפועל נדיר)	כשל מכרז פומבי

בהתאם לפסקה 10.232 לתקשי"ר, לשם איוש משרה פנויה **חובה** לפרסם מכרז פנימי כמכרז הראשון (בכפוף לחריגים כפי שנקבעו פרק משנה 11.4). ככל שהמכרז הפנימי לא העלה מועמדים או לא נבחרו כשירים, **רשאי** האחראי לפרסם מכרז בין משרדי. בפועל מעטים המקרים שבהם המשרד מפרסם מכרז בין משרדי, ולאחר מכרז פנימי על פי רוב מפרסמים מכרז פומבי לשם איוש המשרה (לגבי דירוג המשפטים – ר' נסמן 11.431 (ב) לתקשי"ר).

מעגל המועמדים -

בהתאם לנסמן 11.401 (א) לתקשי"ר, רשאים להגיש מועמדות למכרז פנימי עובדי המשרד על כל יחידותיו, לרבות יחידות הסמך. למכרז בין-משרדי רשאים להגיש עובדי כלל משרדי הממשלה על כל יחידותיהם, לרבות יחידות הסמך.

הליכי האבחון⁷⁵ -

הליכי האבחון מכרזים פנימיים:

בהתאם לכללי התקשי"ר (פסקאות 11.452, 11.453) אין חובה לבצע הליכי מיון למכרזים פנימיים, וכל המועמדים מופיעים בפני ועדת בוחנים, ללא קשר לגובה ציוניו, כך שככל שנעשים הליכי מיון הם רק בגדר כלי עזר בידי ועדת הבוחנים.⁷⁶

⁷⁵ האמור במסמך מדיניות זה לגבי הליכי האבחון נכון למועד כתיבת המסמך (תחילת שנת 2015). עד למועד פרסום המסמך צפויים להיעשות שינויים על ידי אגף בכיר בחינות ומכרזים בנשי"מ, חלקם באופן שעולה בקנה אחד עם המלצות הצוות (ייתכן שבשלב ראשון בגדר פיילוט בלבד).

⁷⁶ בהתאם לנוהל העבודה לעניין זה באגף (בכיר) בחינות ומכרזים בנשי"מ, על המשרד לפרסם כבר במסגרת המכרז כי יבוצעו הליכי אבחון.

יחד עם זאת, ניתן לבצע הליכי אבחון לבקשת האחראי במשרד ובאישור אגף בחינות ומכרזים בנש"מ. ככל שיוחלט לבצע הליכי מיון, ככלל יתבצע רק אבחון אישיותי-התנהגותי, אך אם ישנה דרישה מנומקת מצד המשרד יתבצע גם אבחון קוגניטיבי ו/או מבחן מקצועי.

הליכי האבחון במכרזים בין-משרדיים:

בנוהל מכרז בין-משרדי, מאוקטובר 2003⁷⁷, נקבע כדלקמן:

"מיון המועמדים יעשה בדומה למכרז הפומבי, דהיינו יתקיימו בחינות בכתב ובעל-פה כפי שקבעו החוק והכללים בדבר ניהול מכרזים ובחינות. מועמדים שיעברו בחינות אלה בהצלחה, יוזמנו להופיע בפני ועדת הבוחנים."

משכך, הליכי המיון במכרזים הבין-משרדיים כיום זהים להליכי המיון במכרזים הפומביים. במסגרת מכרזים פומביים נקבעים לכל מכרז, לרבות למשרות התחיליות, בדרך כלל שני שלבי מיון:

שלב א':

אבחון קוגניטיבי - מבחנים ממוחשבים לבדיקת כישורים, הבודקים שבעה תחומים: חשיבה מילולית, חשיבה לוגית, חשיבה כמותית, חשיבה צורנית, הבנת הוראות, כושר דיוק בביצוע, כושר זריזות בביצוע. קיימות שתי רמות קושי למערכת בחינת כישורים.

לעיתים נעשה שימוש בשלב זה גם במבחן מקצועי, או במבחן ידיעת שפה זרה.

מכרזים לאיוש משרות לסגל הבכיר פטורים מאבחון קוגניטיבי.

שלב ב':

אבחון אישיותי-התנהגותי שמבוסס על כלי המיון הבאים:

- מרכז הערכה – כלי לבדיקת המיומנויות הבינאישיות של המועמדים, המתבצע בקבוצה, באמצעות תרגילים אישיים וקבוצתיים.
- ראיון סימולטורי – ראיון עם פסיכולוג המדמה מצבים שונים בעולם התוכן של התפקיד (מבוצע במידה שישנם פחות מ-4 מועמדים במרכז הערכה, ובמקרים חריגים שנמנע ממועמד לקחת חלק במרכז ההערכה הקבוצתי).
- שאלון אישי ביוגרפי – שאלון שמטרתו הכרת המועמד מהיבטים הרלוונטיים לתפקיד, קבלת פרטי מידע על ניסיונו האישי של המועמד ועל מערכת השיקולים המנתבת אותו בהתמודדות עם מצבים שונים.
- ראיון אישי – מתמקד בהיסטוריה התעסוקתית והאישית של המועמד. מטרתו לנסות וללמוד על התנהגות המועמד וכישוריו, בדגש על תחומים תעסוקתיים עמם יידרש המועמד להתמודד.
- מבחנים השלכתיים – כלים המנסים לבחון את האופן שבו תופס האדם את העולם, את עצמו ואת דרכי ההתמודדות המתאימות לו.

⁷⁷ נספח י"ח- נוהל מכרז בין-משרדי מיום 23.10.2003

כלי המיון הללו (בווריאציות שונות) משמשים לצורך אבחון כלל המשרות. אופי השימוש בכלי המיון (סוג, רמת עומק, משך הזמן וכד') ייקבע על פי רמת המשרה.

בסוף שלב ב', נכתבת חוות דעת אינטגרטיבית על כל אחד מן המועמדים על ידי פסיכולוג ממכון המיון. חוות הדעת נסמכת על המידע שנאסף בכל הליכי המיון, וכוללת ציונים מספריים והערכות מילוליות.

חלופה ב'

מכרז פנימי	מכרז בין-משרדי	
חובה/רשות	אין	חובה כמכרז ראשון (למעט במשרה התחילית – פומבי) בדרגה
מעגל המועמדים	-	כלל עובדי המדינה
אבחון	-	מותאם לכך שמדובר בעובדי מדינה (תגבור מבחנים מקצועיים, לרב לא יהיה צורך במבחנים ממוחשבים קוגניטיביים)

בהתאם לחלופה זו, יבוטלו באופן גורף המכרזים הפנימיים בשירות המדינה. תחת זאת תהיה חובה לצאת במכרז בין-משרדי כמכרז ראשון לצורך איוש משרה פנויה.

מעגל המועמדים הזכאים להתמודד:

כלל עובדי כלל משרדי הממשלה על כל יחידותיהם, לרבות יחידות הסמך (בכפוף לסייגים המפורטים בנסמן 11.401 (א) לתקשי"ר).

הליכי האבחון

כיום עובדי מדינה המתמודדים במכרז בין-משרדי, עוברים הליכי אבחון זהים לעובדים מחוץ לשירות המדינה המתמודדים במכרז פומבי – במסגרת חלופה זו מוצע שאגף (בכיר) בחינות ומכרזים בנשי"מ יבנה **הליכי אבחון מותאמים** לעובדי המדינה הקיימים, הלוקחים בחשבון את העובדה שהם כבר עברו בכניסתם לשירות המדינה מבחנים קוגניטיביים, ואשר יש לגביהם נתונים נוספים כגון תיק אישי בשירות המדינה, הערכות עובד וכד'.

הליכי מיון מותאמים אלה יהיו מתוגברים במבחנים מקצועיים, ובמחני שלב ב', ללא צורך, על פי רוב, במבחני בשלב א' (מבחנים ממוחשבים קוגניטיביים)

דרג ⁷⁸	מכרז ראשון	רציונל	מעגל המועמדים	אבחון ומיון
איוש משרה במתח הנמוך ביותר במשרד	פומבי	יעילות, התחדשות	כלל אזרחי המדינה	שלב א' + שלב ב'
איוש משרה בדרג ביניים זוט ⁷⁹	פנימי	פיתוח הרובד מקצועי במשרד (לא ניהולי) המייצר רציפות תפקודית והבשלה מקצועית במשרד	עובדי המשרד או יח' הסמך שבה משובצת המשרה	בשיקול דעת המשרד ובאישור נש"מ (אבחון ייחודי בדגשים מקצועיים)
איוש משרה בדרג ביניים גבוה	בין-משרדי	רובד ניהולי/ אחריות על תחום (ראש תחום מקצועי, ראש צוות, ראש יחידה)	כל עובדי המדינה	מבחן מותאם (מקצועי אופציונאלי + שלב ב')
איוש משרה בסגל בכיר				שלב ב' – אישיותי התנהגותי

הצוות מצא לנכון להציע חלופה זו, המבוססת על האבחנה בין הרובד המקצועי במשרד לבין הרובד הניהולי במשרד.

אבחנה זו מבוססת על ההבנה לפיה עיקר העבודה המקצועית במשרד נסמכת על "הליכה המבצעת", המורכבת בעיקר מהדרג התחילי ומדרג הביניים הזוט. זאת, להבדיל מהרובד הבכיר יותר במשרד, שתפקידיו מאופניים בהיבטים ניהוליים. כידוע התפקידים הניהוליים הם בגדר דיסציפלינה

78 לגבי הגדרת הדרגים ר' הטבלה בפרק בדבר ניתוח המצב הקיים
79 לרבות איוש משרה שהיא בדרג תחילי, כאשר יש במשרד עובדים במתחי דרגות נמוכים ממנה באותו דירוג. זאת בהמשך לנתונים שהוצגו לעיל על 45% מהמכרזים בהם נבחר כשיר בדרג התחילי בדירוג המינהלי.

העומדת בפני עצמה, המצויה מעבר לתחום עשייה מקצועי כזה או אחר של משרד או יחידת סמך מסוימים.

לאור זאת, חלופה זו משמרת את מתן הקדימות לעובדי המשרד באמצעות מכרז פנימי כמכרז ראשון, רק לשם איוש משרות בדרג הביניים הזוטר, שהן משרות המאופיינות בעשייה מקצועית ספציפית לאותו משרד או יחידת סמך, ללא אלמנטים ניהוליים. חברי הצוות סבורים שבמשרות אלה ישנו ערך מוסף, הן עבור העובד והן עבור המשרד, לעבודה מקצועית רציפה לתקופת זמן סבירה בתוך אותו משרד על מנת לאפשר תהליך למידה מקצועי משמעותי, רכישת ניסיון, התמקצעות, הבשלה, ו"העברת המקל" לדור ההמשך במשרד. לעומת זאת, פתיחת תפקידים בדרג הביניים הזוטר למכרזים בין-משרדיים, תוך מתן תמריץ לעובדי מדינה להתנייד בין משרדי הממשלה השונים כבר בשלב מוקדם זה, עלולה לגרום לפערים מקצועיים בליבה המבצעת של המשרד הממשלתי/יחידת הסמך, ולמעבר של עובדים בין משרדי ממשלה שונים לפני שרכשו למידה משמעותית ורציפה במקום אחד.⁸⁰

בהתאם לחלופה זו, כאשר מדובר במשרות בדרג הביניים הגבוה ובסגל הבכיר, המאופיינות בניהול עובדים או בניהול תחום, יש מקום להגדיל את אפשרויות הקידום לכלל שירות המדינה, כדי לאפשר בחירה של העובד עם יכולות הניהול הטובות ביותר, מעבר לידע המקצועי הספציפי לאותו משרד. כמו כן - שימור ופיתוח העובדים בדרגים המקצועיים, לא תפגע ב"ליבה המבצעת" במשרד. על כן, גם במקרה שבו לדרגים גבוהים יותר ייבחר עובד ממשרד אחר, שאינו מכיר את העשייה המקצועית במשרה או במשרד אליו נבחר, לא תיפגע הרציפות התפקודית במשרד.

ביחס לדרגים נוספים בשירות המדינה, לרבות מערכת הבריאות ר' ההתייחסות בנספח יד' להלן ובעמ' 52 להלן ("הצגת החלופה המועדפת").

חלופה ד'

בין-משרדי	
כל עובדי המדינה	מעגל המועמדים
רק לעובדי המשרד	ועדה בוחנים ראשונה

⁸⁰ יפה לעניין זה ההצעה בדבר צמצום המכרזים הבין-משרדיים כפי שהובאה בפני ועדת השירות בשנת 2003 – ר' לעיל בעמ' _____

ועדת בוחנים שנייה	תתכנס ככל שלא נבחר פה אחד עובד המשרד שבו משובצת המשרה בוועדה הראשונה, ובאותו הרכב של חברי וועדה.
אבחון ומיון	מבחן מותאם לעובדי מדינה (שלב א' מקצועי + שלב ב')

חלופה זו היא למעשה שעטנז בין מכרז פנימי לבין מכרז בין-משרדי. לפי חלופה זו יתפרסם מכרז בין-משרדי לכלל המשרות המתפנות בשירות המדינה (למעט משרה בדרגה תחילית לגבי יתפרסם כאמור מכרז פומבי) במסגרתו יהיו רשאים להגיש את מועמדותם כלל עובדי המדינה העומדים בתנאים. ואולם, ראית תתכנס ועדת הבוחנים הראשונה, שתבחן רק את מועמדותם של עובדי המשרד שבו משובצת המשרה. ככל שבועדת הבוחנים הראשונה לא יבחר כשיר או ככל שמי מבין חברי הוועדה יסבור כי יש מקום לבחון גם את המועמדות של יתר עובדי המדינה (זכות וטו), כי אז תתקיים ועדת בוחנים שנייה, אשר תבחן את כל יתר המועמדים ממשרדי הממשלה האחרים.

דיון בחלופות לפי הקריטריונים

תחרותיות

המכרז הבין-משרדי מקדם את ערך התחרותיות באשר הוא מגדיל את מאתר המועמדים הפוטנציאליים למשרה. המכרז הפנימי לעומת זאת, אשר מתחם את מעגל הזכאים להתמודד, מאפשר תחרות רק בין המועמדים הפוטנציאליים בתוך המשרד. התחרותיות הוגדרה כערך חשוב לשיפור ההון האנושי בשירות ולהנעת התהליכים החיוניים בשירות המדינה.

לאור האמור, חלופה מס' 2 אשר מחייבת באופן גורף מכרז בין-משרדי כמכרז ראשון לאיוש משרה פנויה, מקדמת בצורה המיטבית את התחרותיות בין עובדי המדינה, ונוקדה בציון הגבוה ביותר קריטריון זה מבין החלופות. חלופה מס' 3, אשר מחייבת מכרז בין משרדי כמכרז ראשון למעט בדרג הביניים הזוטר, קיבלה ציון נמוך יותר. לעומת זאת חלופה מס' 1 (המצב הנוהג המחייב מכרז פנימי כמכרז ראשון בכל הדרגים), וחלופה מס' 4, המאפשרת מתן קדימות לעובדי המשרד בוועדת בוחנים במסגרת המכרז הבין-משרדי קיבלו, מטבע הדברים, ציון נמוך יותר.

להלן טבלה המסכמת את עיקרי הדברים בקריטריון התחרותיות:

חלופה 1	חלופה 2	חלופה 3	חלופה 4
ציון 1	ציון 5	ציון 4	ציון 2
מעגל מועמדים מצומצם	הרחבה גורפת של מעגל מועמדים	הרחבה חלקית של מעגל המועמדים	הרחבה ראשונית של מעגל המועמדים
			ועדה מקדימה שמשמרת קדימות למועמדי המשרד בכל התפקידים

שירותיות

במסגרת חלופה זו מצא הצוות לנכון למקד את הדיון בשירותיות פנים משרדית לעומת שירותיות פנים ארגונית (כלל שירות המדינה).

בכל הקשור לשירותיות פנים משרדית, **התועלת של המכרז פנימי** היא בשימור ידע, שימור מקצועיות העובד, הגדלת המחויבות הפנים משרדית ורצון העובד לתרום למשרד, ושמירה על רציפות תפקודית ומקצועית במשרד. כמו כן, תהליך הלמידה וההסתגלות של העובד שנבחר לתפקיד מתוך המשרד קצר יותר עד לקבלת התפוקות הנדרשות, לעומת עובד שנבחר ממשרד ממשלתי אחר.

המכרז הבין משרדי לעומת זאת, מקדם את השירותיות הפנים **ארגונית** במובן הרחב (כלל שירות המדינה) באשר הוא מקדם אצל העובדים מוטיבציה שירותית להוכיח את עצמם מחדש במשרדי

ממשלה אחרים, מקדם ריענון, מוטיבציה והתחדשות, פתיחת אופקים מעבר לעשייה המשרדית הספציפית, תוך העברת ידע בין משרדי הממשלה.

חלופה מס' 1 וחלופה מס' 4 משמרות את השירותיות הפנים **משרדית**, בכך שהן מעניקות באופן גורף בכל המשרות המתפנות קדימות לעובדי המשרד.

חלופה מס' 2 מקדמת באופן גורף את השירותיות הפנים **ארגונית**, על חשבון השירותיות הפנים **משרדית**.

חלופה מס' 3 מקדמת את השירותיות הפנים ארגונית, רק בתפקידים שעיקר עיסוקם ברובד הניהולי (דרג ביניים גבוה וסגל בכיר), ומשמרת את השירותיות הפנים משרדית בתפקידים המאופיינים בעשייה המקצועית הייחודית למשרד (דרג הביניים הזוטר). מכרזים פנימיים לתפקידים בדרג הביניים הזוטר, יעבירו מסר לפיו הקידום המקצועי הראשוני והטבעי של עובד צפוי להיות בתוך המשרד, באופן שיביא תועלת גם למשרד אשר יקצור את פירות ההשקעה בעובד במהלך שנות עבודתו הראשונות.

להלן טבלה המסכמת את עיקרי הדברים בקריטריון השירותיות:

חלופה 4 ציון 3	חלופה 3 ציון 4	חלופה 2 ציון 2	חלופה 1 ציון 3	שירותיות פנים משרדית אל מול שירותיות פנים ארגונית
מתקיים	מתקיים בדרג המקצועי	לא מתקיים	מתקיים	מכרז פנימי – העצמת שירותיות פנים משרדית שימור ידע / שימור מקצועיות העובד/ רציפות תפקודית ומקצועית/ הגדלת מחויבות פנים משרדית, תהליך למידה והסתגלות קצרים
מתקיים פחות מחלופה 2	מתקיים -צבירת כלים, ניסיון וידע יבואו לידי ביטוי במגוון רחב של תפקידים ניהוליים ומשרדים	מתקיים באופן גורף (מחליש את השירותיות הפנים משרדית)	לא מתקיים	מכרז בין משרדי – העצמת שירותיות פנים ארגונית מוטיבציה שירותית להוכיח את עצמך מחדש, ריענון וחדשנות, פתיחת אופקים,

הוגנות/שוויון בין עובדי המדינה

המכרז הבין-משרדי, המאפשר התמודדות של כלל עובדי המדינה על כלל המשרות המתפנות, מקדם על פניו את ערכי השוויון. לעומת זאת, המכרז הפנימי מביא להעדפת קבוצת עובדים אחת על פני קבוצת עובדים אחרת בתוך שירות המדינה. נשאלת השאלה האם יש הצדקה להעדיף קבוצת עובדים אחת על פני קבוצת עובדים אחרת, או שמא מדובר בהעדפה לא מוצדקת המהווה המפרה של עקרון השוויון.

לעניין קביעת "קבוצת השוויון" הרלבנטית יפים הדברים מפי שופטי בית הדין הארצי לעבודה בעניין יואל מורה⁸¹, אמנם הדברים נאמרו בקשר להשוואה בין מכרזים פנימיים לבין מכרזים פומביים, אולם ניתן ללמוד מניתוח הדברים גם לענייננו להשוואה שבין מכרז פנימי למכרז בין-משרדי. כב' נשיא בית הדין לעבודה דאז סטפן אדלר הביע דעתו באמרת אגב ולפיה המכרז הפנימי פוגע בשוויון בין עובדי המדינה לעומת כלל אזרחי מדינת ישראל, בזו הלשון:

"מכרז המופנה לקבוצה מסוימת של עובדים פוגע בחופש העיסוק – משום שהוא מונע מאזרחים בעלי כישורים מתאימים לעבוד במקצועם; הוא פוגע בשוויון- משום שמעדיף קבוצת עובדים מסוימת על אחרת; והוא מונע מהמדינה לקבל את העובדים הטובים ביותר לשירותיה. מנגד עומדת טענת ארגוני העובדים והמדינה, כי יש לכבד את רצונם המעוגן בהסכמות קיבוציות, ליתן עדיפות לעובדי המדינה בכל הנוגע לאיוש משרות פנויות. לטעמם ההעדפה במכרז הפנימי מיועדת לתמרץ את עובדי המדינה ולהביא להישארותם של עובדי טובים בשירות. דעתי היא, כי האיזון הראוי בין אינטרסים אלה – של עובדי המדינה לעדיפות בקידום בעבודה מחד גיסא, ושל הציבור לשוויון, לחופש העיסוק, ולשיפור רמת השירות הציבורי מאידך גיסא – מצדי לכל הפחות להרחיב את מעגל הזכאים להתמודד במכרזים פנימיים במדינה, כך שיכלול גם מבצעי עבודה במדינה דוגמת עו"ד מורה. יש לציין, כי הדברים אמורים גם בהתייחס למכרזים בין-משרדיים".

דברים אלה, מפי כב' השופט אדלר נדחו על ידי דעת הרוב בעניין יואל מורה, וכך כלשונה של כב' השופטת רוזנפלד בעניין מורה בקשר לקביעת "קבוצת השוויון":

"בהמשך לכך, אבקש להעיר בקשר לגישתו הכללית של חברי הנשיא, המוצא טעמים לפגם בשיטת המכרז הפנימי, לרבות מה שנראה בעיניו פגיעה בשוויון. אכן, בשיטת המכרז הפנימי קיימת העדפה של אוכלוסיית העובדים במקום העבודה, ביחס לכלל הציבור. אלא שיש לזכור כי "תחולת החובה

⁸¹ ר' פס"ד יואל מורה ה"ש 19

לנהוג בשוויון תלויה בכל עניין בהגדרת הקבוצה (היא האוכלוסייה הרלוונטית) לצורך אותו עניין. גבולות הקבוצה הם גם גבולות השוויון...

...

.....

לדידי, ובכך אין דעתי כדעת הנשיא, מאפייניה של הנורמה המחייבת קיומו של מכרז פנימי ותכליתה הראויה, מצביעים על קבוצת השוויון הרלוונטית, היא קבוצת העובדים באותו מקום עבודה. ויודגש, תרומתה של הנורמה אינה אך לציבור העובדים במקום העבודה, כי אם לכלל האוכלוסייה, המקבל שירות מציבור עובדים מסופק ובעל מוטיבציה. משאלה הם פני הדברים, אין למצוא בנורמה זו פגיעה בעקרון השוויון, וככל שקיימת פגיעה שכזו, היא ודאי לתכלית ראויה ובמידתיות המתבקשת".

בהמשך לניתוח הדברים כאמור לעיל – נשאלת השאלה איזו מבין ארבע החלופות המפורטות לעיל מקדמת את ערכי השוויון וההגינות בין עובדי המדינה. לצורך כך נשאלת השאלה **מהי קבוצת השוויון הרלבנטית בכל אחת מן החלופות** ביחס למתן אפשרות לעובדי המדינה להתמודד במכרזים, והאם תיחום "קבוצת השוויון" נעשה משיקולים ענייניים ולתכלית ראויה.

נשאלת השאלה מהי "קבוצת השוויון" בחלופות השונות -

בחלופה מס' 1 - עובדי המשרד ויחידות הסמך של המשרד

בחלופה מס' 2 - כלל עובדי המדינה

בחלופה מס' 3 - עובדי המשרד במסגרת מכרז פנימי - ביחס למשרות בדרג הביניים הזוטר. כלל עובדי המדינה ביחס למשרות ניהוליות.

בחלופה מס' 4 - עובדי המשרד, אשר מקבלים קדימות על פני יתר עובדי המדינה במסגרת ועדת הבחנים הראשונה.

חלופה מס' 1, אשר מותירה את המצב הקיים בשירות המדינה, ללא אבחנה מספקת בין האפיונים השונים של המשרות, מקבלת בקריטריון זה את הציון הנמוך ביותר (ציון 2).

זאת ועוד - בהתאם למדיניות הנוהגת כיום, הנבחנת במסגרת חלופה מס' 1, "קבוצת השוויון הרלבנטית" למכרזים פנימיים היא **"עובדי המשרד לרבות יחידות הסמך של המשרד"**. חברי הצוות סבורים שהכללת עובדי יחידות הסמך של המשרד במסגרת מכרז פנימי של משרה במשרד (ולחך) מעוררת קושי. זאת משום שהלכה למעשה יחידות הסמך של משרד ממשלתי הן יחידות נפרדות, שהעשייה המקצועית בהן שונה באופן משמעותי מהעשייה המקצועית במשרד או ביחידות סמך אחרות של המשרד (כך למשל משרד רוה"מ אלא מול הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נציבות שירות המדינה וכד' המוגדרות כיחידות סמך במשרד רוה"מ). **במצב דברים זה חברי הצוות סבורים, כי יחידות הסמך של משרד דומות יותר ברציונל המפורט לעיל למשרדי ממשלה אחרים מאשר לעובדי אותו משרד. על כן, אין כל הצדקה לתת קדימות לעובדי יחידות סמך של משרד במסגרת מכרז פנימי על פני יתר משרדי הממשלה. באותו אופן, כאשר מתפרסם מכרז ביחידת סמך, אין כל הצדקה**

לאפשר לכלל עובדי המשרד, לרבות יחידות סמך אחרות במשרד, להתמודד במכרז ולתת להם קדימות על פני יתר עובדי המדינה.⁸²

חלופה מס' 2 מקבלת ציון גבוה, משום שהיא מאפשרת לכל עובדי המדינה להגיש מועמדות.

חלופה מס' 3 מקבלת ציון גבוה במדד זה משום שהיא איננה יוצרת מנגנון גורף. החלופה מייצרת מנגנון שונה לפי האפיונים השונים של המשרות. לדעת חברי הצוות, מתן קדימות לעובדי המשרד או יחידת הסמך שבה משובצת המשרה כאשר מדובר במשרות בדרג הביניים במסגרת חלופה 3, הוא מוצדק ולתכלית ראויה, ועל כן אינה פוגעת בעקרונות השוויון (ר' הסבר במסגרת בחינת קריטריון השירותיות).

חלופה מס' 4 אשר נותנת באופן גורף קדימות בוועדת בוחנים ראשונה לעובדי המשרד בכלל התפקידים וללא יצירת אבחנה ביניהם, קיבלה אף היא ציון נמוך יחסית. יצוין בהקשר ההגינות, כי חברי הוועדה סבורים שיש דיסוננס מובנה בתוך חלופה 4, באשר מחד היא מאפשרת לכלל עובדי המדינה להגיש מועמדות, ובכך מעבירה מסר כי כולם יכולים להתאים לתפקיד באותה מידה, ומנגד באמצע התהליך, לאחר שכל המועדים שאושרו עברו הליכי אבחון ומיון, נערכת ועדת בוחנים ראשונה לבחינת עובדי המשרד בלבד. ככל שיבחר מועמד מהמשרד, יסתיים ההליך המכרזי מבלי שניתנת הזדמנות ליתר המועמדים, על אף שהם טרחו והגישו מועמדות, ואף עברו את הליכי האבחון והמיון שנדרשו מהם.

להלן טבלה המסכמת את עיקרי הדברים ביחס לקריטריון השוויון/הגינות:

מהי קבוצת השוויון הרלבנטית?	חלופה 1 ציון 2	חלופה 2 ציון 4	חלופה 3 ציון 4	חלופה 4 ציון 3
מכרז פנימי עובדי המשרד	קדימות גורפת ללא אבחנה בין תפקידים		קדימות במקצועי בדרג	בין משרדי עם קדימות גורפת למשרד ללא אבחנה בין תפקידים
מכרז בין משרדי כלל עובדי המדינה		ללא קדימות לקבוצה מסויימת	במשרות הניהוליות אין קדימות	

⁸² תיחום מכרזים פנימיים לעובדי המשרד לרבות יחידות הסמך שלו אף יוצרת במידה מסוימת חוסר הגינות בין עובדים המועסקים במשרדי ממשלה שמשויכות להם יחידות סמך רבות, אל מול עובדים המועסקים במשרדים המשויכות להם יחידות סמך מעטות (אם בכלל). זאת, משום שבפני קבוצת העובדים הראשונה פתוחות יותר אפשרויות להתמודד על משרות פנויות תוך העדפתם במסגרת מכרז פנימי על פני עובדי מדינה אחרים, על אף שבמרבית המקרים העשייה המקצועית ביחידת הסמך של המשרד שונה מהעשייה המקצועית במשרד כאמור, ובמובן זה היחס בין המשרד לבין יחידות הסמך שלו אינו שונה מהיחס בין המשרד לבין משרדי ממשלה אחרים.

אפקטיביות בבחירת העובד -

המכרז הפנימי מחד מביא לתוצאה אפקטיבית במקרים המצדיקים את שימור העובד המקצועי במשרד. יחד עם זאת, המכרז הפנימי אינו מחייב הליכי אבחון ומיון, מתוך ההנחה שאין צורך בהליכי אבחון ומיון, כאשר מדובר בעובד המשרד, כך שיכולותיו והתאמתו לתפקידים כאלה ואחרים אמורים להיות בידיעת המשרד, ואין צורך "לנבא" אותם בעזרת מכוני מיון. מנגד, המכרז הפנימי, המעניק קדימות לעובדי המשרד, ללא תהליכי אבחון ומיון מגדיל את הסיכויים להטיות בבחירה בשל חסמים כגון היכרות ומחויבת אישית לעובד המשרד, העדר אומץ ניהולי ופוליטיקה פנימית, רצון להימנע מיציאה למכרז פומבי ארוך וממושך, העדפת המוכר והוודאי על פני בחינת מועמדים חיצוניים. **כל אלה עלולים להביא למצב שבו נבחר עובד המשרד לתפקיד על אף ספקות באשר להתאמתו לתפקיד.**

בכל הקשור לאפקטיביות בבחירת העובד, **המכרז הבין-משרדי**, מביא להרחבת המאתר, באופן שמגדיל את הסיכוי לבחירת העובד המתאים ביותר, לרבות באמצעות ביצוע הליכי אבחון ומיון מותאמים לעובדי מדינה. יחד עם זאת, המכרז הבין-משרדי עלול להביא לאיבוד ידע מקצועי בראיית המשרד.

חלופה מס' 1, המחייבת מתן קדימות לעובדי המשרד בכל התפקידים, מעצימה את החסמים כאמור לעיל, ויוצרת כר נרחב למשרד לבחור את עובד המשרד, המוכר למשרד על עוצמותיו וחולשותיו. זאת בפרט כאשר הלכה למעשה אין הליכי אבחון ומיון, הן ביחס לתפקידים בכירים יותר, שבהם יש צורך לבדוק את התאמתו של העובד לביצוע משימות אחרות ומורכבות מהתפקידים אותה ביצע בדרגים הזוטרים יותר, והן ביחס לעובדי יחידת הסמך.

באשר לחלופה מס' 3 - יוזכר, כי בבחינת נתוני המצב הקיים, נמצא כי בדרג הביניים בכללותו (בדירוג המנהלי ובדירוג המח"ר) ההליך יעיל משום שכ- 60% מהמכרזים הפנימיים שהתקיימו בתקופה הרלבנטית הסתיימו בבחירת מועמד, אך נשאלה השאלה האם מדובר גם בתהליך אפקטיבי? לדעת חברי הצוות, כאשר מדובר במכרזים פנימיים בדרג הביניים **הזוטר, ניתן להניח שמדובר בהליך אפקטיבי, המביא לבחירת המועמד המתאים ביותר. זאת, משום שכאמור יש הצדקה הן בראיית המשרד, הן בראייה רחבה כלל ארגונית, והן מבחינת התפתחות והבשלה בראיית העובד, להעדיף את עובד המשרד בתפקידים המקצועיים (דרג ביניים זוטר). לעומת זאת, בכל הקשור לדרג הביניים הגבוה, אין הצדקה להניח שבחירת עובד המשרד, היא בהכרח הבחירה האפקטיבית ביותר, משום שמדובר בתפקידים עם דגשים ניהוליים, כך שהעובד אמור **להיבחן להתאמתו לתפקיד ניהולי, ולא רק ברמת הידע המקצועי הייחודי למשרד**. על כן, בדרגים הבכירים יותר (דרג ביניים גבוה וסגל בכיר) לדעת חברי הצוות אין מקום לשמר את המכרז הפנימי/קדימות לעובדי המשרד בו משובצת המשרד, ויש מקום לפרסום מכרז – בין משרדי כמכרז ראשון.**

באשר לחלופה מס' 4 - אמנם החלופה מחייבת הליכי מיון וסינון המותאמים לעובדי המדינה (מכרזים בין-משרדיים), ובמובן זה היא יכולה להביא לתוצאות אפקטיביות יותר מחלופה מס' 1. יחד עם זאת מבחינת מתן קדימות לעובדי המשרד, החלופה היא בבחינת "אותה גברת בשינוי אדרת" לחלופה מס'

1, בכך שהיא נותנת פתח להמשך קיומם של החסמים כאמור לעיל בכל הדרגים, תחת העברת מסר ברור, כי אין עדיפות לעובד המשרד על פני עובדי כלל שירות המדינה בתפקידים הניהוליים.

לאור האמור, לדעת חברי הצוות חלופה מס' 3, המבוססת על האבחנות כאמור לעיל, נמצאה כחלופה האפקטיבית ביותר.

להלן טבלה המסכמת את עיקרי הדברים ביחס לקריטריון האפקטיביות:

<u>בחירת העובד</u>	<u>חלופה 1</u> <u>ציון 2</u>	<u>חלופה 2</u> <u>ציון 3</u>	<u>חלופה 3</u> <u>ציון 5</u>	<u>חלופה 4</u> <u>ציון 2</u>
<u>מכרז פנימי</u> שימור העובד המקצועי אל מול אפשרות להטיות בחירה, העדר אבחון ומיון (שיקול דעת המשרד)	באופן גורף בכל הדרגות והתפקידים		רק בדרג המקצועי לחיזוק הבשלה מקצועית, שימור ידע, מוטיבציית העובדים במשרד	הרחבת המאתר באופן גורף אל מול קדימות לעובדי המשרד מחד ניתן לשמר את עובד המשרד המקצועי, מנגד שימור חסמים אל מול ביצוע הליכי אבחון ומיון.
<u>מכרז בין משרדי</u> הרחבת המאתר, אפשרות לאיבוד ידע מקצועי, הליכי אבחון ומיון		הרחבת המאתר באופן גורף, ללא אבחנה מהותית לגבי סוג המקצוע והכלים הנדרשים	רק במשרות הניהוליות לאחר צבירת ידע וכלים. מבחנים לניבוי התאמה כשהתפקיד יותר מורכב	

יעילות

בבחינת הקריטריון בדבר יעילות התהליך, אלה הם עיקרי השיקולים הרלבנטיים, מבחינת **עלות אל מול תועלת** :

מדדי עלות –

משך זמן ההליך המכרזי ; התקציב שיש להשקיע בתהליך, לרבות הליכי האבחון והמיון במכוני המיון ; הכבדה על יחידת משאבי אנוש שגדלה ככל שיש מספר רק של מועמדות ; איבוד ידע מקצועי ייחודי למשרד כאשר עובד המשרד עובר למשרד ממשלתי אחר.

לפי שיקולים אלה, ניתן לומר, **שככל שמדובר במכרז בין-משרדי, גדלה העלות, וככל שמדובר במכרז פנימי, קטנה העלות.**

מדדי תועלת –

הגדלת מאתר המועמדים והגדלת הסיכוי לבחירת המועמד המתאים ביותר ; הגדלת האפשרות לניוד עובדים בין משרדי הממשלה השונים ; העברת ידע ; בחינת יכולות העובד באמצעות הליכי אבחון ומיון מקצועיים.

לפי שיקולים אלה, ניתן לומר, **שככל שמדובר במכרז בין-משרדי, גדלה התועלת, וככל שמדובר במכרז פנימי, קטנה התועלת.**

בהתאם לכך, להלן טבלה המסכמת את היחס בין העלות לבין התועלת בכל אחת מן החלופות:

שיקולים רלבנטיים	חלופה 1 ציון 2	חלופה 2 ציון 4	חלופה 3 ציון 4	חלופה 4 ציון 3
<u>עלות</u>	עלות מעטה	עלות רבה	מכרז פנימי בדרג מקצועי, ולכן פחות עלות	עלות רבה
<u>תועלת</u>	תועלת מעטה	תועלת רבה	מכרז בין משרדי בדרגי הניהול ולכן יותר תועלת	תועלת מעטה אך יותר מחלופה 1

חלופה מס' 3 נמצאה הכי אפקטיבית ביחס לעלות, משום שאין בה צורך לצאת למכרז בין-משרדי בדרג המקצועי (דרג ביניים זוטר), שם ההנחה היא, כי תועלת גדולה דווקא לבחירת עובד המשרד, כפי שמוסבר לעיל.

ישימות פוליטית

כאמור לעיל, מקורו של המכרז הפנימי הוא בהחלטת ממשלה מיום 22.11.49, אשר קבעה סדרים לאיוש משרות פנויות בשירות המדינה, בהתאם לרמות המשרה.

על אף שאין מקורו של המכרז הפנימי בהסכם קיבוצי, מדובר בהסדר עתיק יומין, אשר הושרש בשירות המדינה ונטמע בתודעתם של עובדיו ומנהליו. אפשרויות הקידום של העובדים במשרד שבו החלו לעבוד, נתפסות כחלק מתנאי העבודה של העובדים או לפחות מציפיותיהם הסבירות במקום העבודה. לפיכך, לצורך שינוי שעניינו צמצום או הרחבת יכולת ההתמודדות על המשרות לכל הפחות יש לקיים היוועצות עם ההסתדרות, וברי כי נכון יהיה לבצע זאת אף בהסכמת נציגי העובדים.

יובהר, כי ככל שהשינוי המוצע בהסדר הקיים בדבר ניהול מכרזים יש בו כדי להגשים את עקרונות שלטון החוק, מינהל תקין, חופש העיסוק, שוויון הזדמנויות ויעילות הארגון, מבלי לפגוע בזכויות העובד כפרט, כי אז ניתן לומר כי שיקולים אלה יגברו על שיקולים צרים סקטוריאליים של ארגוני העובדים או מי מנציגייהם. מוטל גם על ארגוני העובדים לשקול שיקולים ענייניים בבואם לבחון הצעה לשינוי הסדר המכרז הפנימי, כגון שיקולים הקשורים במנהל תקין, שוויון הזדמנויות וחופש העיסוק. סירוב לשקול שיקולים כאלה או התמקדות בשיקולים זרים יצדיק את ביצוע השינוי אף מבלי שתינתן הסכמתם המלאה והפורמאלית לתקון המוצע, ודי בהיוועצות ויידוע בלבד.⁸³

חלופה מס' 1 - מטבע הדברים, לאור זאת שהיא משמרת את המשך המצב הקיים, היא לא תיתקל בהתנגדות מצד ארגוני העובדים, אלא מצד גורמים במדינה המעוניינים לקדם שינוי. יחד עם זאת לפי הנתונים לגבי המצב הקיים היום, ה"דילוג" על המכרזים הבין-משרדיים ישירות למכרזים פומביים, ככל שלא נבחר עובד במכרז הפנימי, אינו משרת את כלל עובדי המדינה בהסתכלות הרחבה יותר (מעבר לפריזמה של עובדי המשרד שבו משובצת המשרה בלבד). על כן, ככל שתהיה הפנמה של האמור לעיל, ייתכן שאף ארגוני העובדים יעדיפו לקדם שינוי על פני המשך המצב הקיים.

חלופה מס' 2 - היא בבחינת שינוי משמעותי, וקיים צפי להתנגדות גדולה מצד ארגוני העובדים, בשל חשש לפגיעה בעובדים, בסיכויים שלהם להתקדם וביכולתם להישאר בסביבתם הטבעית והנוחה. יחד עם זאת החלופה פותחת עוד אפשרויות קידום לעובדים.

חלופה מס' 3 - צפויה לפחות התנגדות מצד ארגוני העובדים באשר היא משמרת את המצב הקיים בדרג הביניים הזוטר, ומשנה את המצב הקיים בדרגים הניהוליים. יחד עם זאת בדרגים אלה, יפתחו בפני העובדים יותר אפשרויות קידום באמצעות המכרז הבין-משרדי.

חלופה מס' 4 - מחד היא משמרת את המצב הקיים ב"לבוש שונה" בכל הקשור לקדימות עובדי המשרד שבו משובצת המשרד, ומנגד צפויות התנגדויות בשל הליכי האבחון והמיון של מכרז בין-משרדי, ובשל העובד שמתן זכות וטו לכל אחד מן החברים בוועדת הבחונים הראשונה, משמעו גם פחות כוח לנציגי ההסתדרות בוועדה.

ישימות מעשית

כלל החלופות שהוצגו ישימות לביצוע. יחד עם זאת, קריטריון הישימות המעשית נותן ביטוי למידת המורכבות בניהול התהליך, כפי שיפורט להלן.

⁸³ להפנות לפסיקה על חובת היוועצות או יידוע בלבד

חלופה מס' 1 – אינה כרוכה במורכבות, באשר היא משמרת את המצב הקיים של קיום מכרזים פנימיים באופן גורף. יחד עם זאת, ככל שהמכרז הפנימי מסתיים ללא תוצאה, ישנה מורכבות בשל היציאה למכרז הפומבי.

חלופה מס' 2 – ישנה מורכבות בגין היציאה הגורפת להליך של מכרז הבין-משרדי. ניהול הליך בין-משרדי לכלל המשרות בשירות המדינה (אלפי מכרזים בשנה) מייצר מורכבות ברמת התוצאה מבחינת העומסים ביחידות משאבי אנוש במשרדים, ובשל ההכרח בהליכי האבחון והמיון, שהם בגדר חובה כאשר מדובר במכרז בין-משרדי.

חלופה מס' 3 – ישנה מורכבות בשל היציאה להליך של מכרז בין-משרדי, יחד עם זאת אין מדובר ביציאה גורפת בכלל המשרות, בשל שימור מכרז הפנימי בדרג הביניים הזוטר. כך גם הליכי האבחון והמיון, יבוצעו רק כאשר מדובר בתפקידים הניהוליים (דרג ביניים גבוה וסגל בכיר), כאשר יש הכרח בבדיקת יכולות העובד בבחינות, באשר מדובר בבדיקת התאמתו לתפקיד בכיר ומורכב יותר, המחייב יכולות ניהוליות. כמו כן, בשל הגדלת המאתר לכלל עובדי המדינה, גדל הסיכוי לבחירת עובד לתפקיד תחת יציאה למכרזים פומביים.

חלופה מס' 4 – האמור לגבי חלופה מס' 2 רלבנטי גם לגבי חלופה 4, ואילו נוספת מורכבות גבוהה בשל ניהול שני הליכים במקביל, לרבות לוחות זמנים, והתיאום ביניהם.

השפעות עקיפות

כל אחת מארבע החלופות שהוצגו מייצרת השפעות עקיפות ברמה המערכתית על כלל שירות המדינה.

ככל שהחלופה מקדמת את השימוש במכרזים בין-משרדים, נוצרת השפעה עקיפה בשלושה ממדים:

1. חיזוק תפיסת כלל שירות המדינה כגוף אחד לעומת בידול משרדי (אוריינטציה לשירות המדינה)
2. חיזוק הצורך בכלי מדידה אובייקטיביים לבחינת התאמת העובד לתפקיד.
3. העצמת ההבנה אצל עובדי המדינה, שהיכולות שלהם ימדדו בצורה רוחבית מערכתית, ולא רק אל מול הממונה הישיר שלהם.

להלן טבלה המסכמת את מידת ההשפעה העקיפה שיש לכל אחת מהחלופות במדדים המפורטים לעיל.

השפעות עקיפות	חלופה 1 ציון 1	חלופה 2 ציון 4	חלופה 3 ציון 3	חלופה 4 ציון 4
	במידה מועטה	במידה רבה	במידה רבה בדרגי הניהול	יותר מחלופה 1

החלופה המועדפת

חלופה מס' 3 (המשלבת)

כפי שעולה מתוך ניתוח הנתונים אל מול החלופות המוצעות, החלופה המועדפת, אשר קיבלה את מירב הנקודות בכלל המשתנים, היא חלופה מס' 3 – החלופה המשלבת.

יתרונותיה של חלופה זו בכך שהיא בבחינת מודל דיפרנציאלי ומאוזן -

מחד, החלופה המשלבת משמרת את המכרז הפנימי בדרג הביניים הזוטר, כאשר מדובר בתפקידים מקצועיים, ועל כן איננה פוגעת ברציפות התפקודית המקצועית של המשרד, בשימור הידע המקצועי הנדרש לביצוע משימות הליבה, בהבשלה המקצועית של העובד, ובשירותיות הפנים משרדית.

מנגד, בתפקידים הקריטיים בניהול ההון האנושי, כאשר מירב המאפיינים של המשרה הם ניהוליים, ולאור העובדה ש"ניהול" הוא בבחינת דיסציפלינה העומדת בזכות עצמה, החלופה מאפשרת את הרחבת מאתר העובדים לכלל עובדי המדינה תוך מתן כלים יותר אפקטיביים לבחירת המועמד המתאים ביותר. לא זו בלבד, שהגדלת המאתר תביא להגדלת התחרות בין העובדים, ולהגדלת הסיכוי לבחירת העובד המתאים ביותר, אלא שייפתחו בפני עובדי המדינה יותר אפשרויות קידום, שיעלו את הסבירות לניוד, להפחתת שחיקה, להתחדשות העובדים ולהתחדשות הארגון כאחד.

החלופה המשלבת, שלא כמו החלופות האחרות, איננה מייצרת תהליך גורף ואחיד לכלל המשרות, באשר היא איננה מתייחסת לכלל המשרות כמקשה אחת. החלופה בוחנת את התפקידים ברובד העמוק יותר, של אפיוני המשרה, הצרכים והתועלות, הן בראיית המשרד, והן בראיית הארגון בכללותו.

אמנם, חסרונותיה של החלופה המשלבת באים לידי ביטוי בשינוי המצב הקיים בכל הקשור להתנגדויות צפויות מצד ההסתדרות, בהארכת התהליך המכרזי, וביצירת עומס על יחידות משאבי האנוש ומכוני המיון בשל היציאה להליך הבין-משרדי. אולם, בחסרונות אלה טמונים **דווקא יתרונותיה** של החלופה המשלבת ביחס לחלופות האחרות. זאת, משום שהיא מגדילה את "הסיכונים" בהיבטי יעילות ובהיבטי ישימות פוליטית וישימות מעשית, **רק בתפקידים הניהוליים, שהם התפקידים הקריטיים להשבחת המשאב האנושי בשירות המדינה**, וממזערת את "הסיכונים" בדרג המקצועי, שבו ההנחה היא שבחירת עובד מתוך המשרד, תהיה במרבית המקרים בחירה אפקטיבית, כך שיש תועלת בשימור המכרז הפנימי.

מערכת הבראות

הצוות לא מצא מניעה להחיל את מתווה החלופה המשלבת על כלל הדרגים בשירות המדינה בכפוף לניהול מו"מ אל מול ארגון העובדים **(ר'נספח)**, ואולם לאור ייחודיותה של **מערכת הבראות**, הצוות מוצא לנכון להמליץ על החלת מתווה החלופה המשלבת על מערכת הבראות בשינויים הבאים :

א. משרות בדרגה התחילית יתפרסמו ישירות במכרז פומבי, למעט בדירוגים/תפקידים שבהם

קיים כיום פטור ממכרז פומבי.

ב. בדרג הביניים הזוטר - המכרזים הפנימיים לא יוגבלו לעובדי בית החולים שבו משובצת המשרה (יחידת הסמך הרלבנטית), אלא ימשיכו להיות פתוחים למשרד הבריאות בכללותו, לרבות כלל יחידות הסמך, מתוך ראייה הוליסטית של המערכת כיחידה גדולה אחת.

ג. לגבי דרג הביניים הגבוה והסגל הבכיר, לגביהם ההמלצה במסגרת חלופה 3 היא לקיים מכרזים בין-משרדיים ללא צורך במכרזים פנימיים:

1. בדירוגים המקצועיים (רופאים, אחיות, רוקחים, פארא, רנטגן, בכ"מ) יישאר המצב הנוהג, ולפיו יתפרסם מכרז פנימי לכלל משרד הבריאות, שכן מדובר במקצועות הרלבנטיים רק למשרד הבריאות.

2. לעומת זאת, בדירוגים הכלליים (מח"ר, מנהלי, מהנדסים, משפטנים, עו"ס) יחולו ההמלצות בנוגע ליציאה למכרזים בינמשרדיים לכלל עובדי המדינה העומדים בתנאים.

המלצות נוספות

הרפורמה הצפויה בשירות המדינה נועדה להשביח את כוח האדם בשירות המדינה. מטבע הדברים, השבחת כוח האדם הקיים בשירות המדינה, תהפוך את המכרזים בשירות המדינה ליותר אפקטיביים, בדגש על המכרזים הפנימיים והבין-משרדיים. במסגרת הדיונים, שהתקיימו בצוות על נושאים נוספים לגביהם סבור הצוות, כי קיימת חשיבות להניע מהלכים לשיפור המצב הקיים:

- א. תיקוף כלי הגיוס והמיון, על מנת לנבא בצורה המיטבית את התאמתם של המועמדים שנבחרים לתפקידים בשירות המדינה.
- ב. פיתוח ההכשרות של העובדים הקיימים, לשם פיתוחם האישי והמקצועי, גם בהיבטי קידום.
- ג. בניית תהליך משמעותי לקבלת החלטות בצמתי החלטה בעניין המשך העסקת עובד שלא הוכיח את עצמו ברמה מספקת.

עוד ממליץ הצוות על הצורך בשיפור הנושאים הבאים:

1. שיפור כלים מקצועיים למדידת ביצועי העובד.
2. מתן הכשרות למנהלים, לרבות בהקשר של החסמים שנמצאו בבחירת עובדים בהליך המכרז הפנימי (העדר אומץ ניהולי וכד').
3. מהלכים לחיזוק האוריינטציה לכלל שירות המדינה, על מנת להפוך את המכרז הבין-משרדי לכלי יעיל ואפקטיבי יותר שיביא הלכה למעשה לניוד בין משרדי ולבחירת העובד המתאים ביותר מבין כלל עובדי המדינה.
4. כיום קיימת אפשרות להתמודד על מכרז פנימי נוסף לאחר חצי שנה בלבד, (פסקה 11.411 בתקשי"ר). מתן אפשרות למעברים כל כך מהירים של עובדים בין תפקידים לאחר שנבחרו בתהליך מכרזי, שהושקעו בו זמן ומשאבים לא מבוטלים, מפרה באופן בולט את האיזון הראוי בין זכויות העובד לבין טובת המערכת. על כן יש מקום להאריך את התקופה כאמור.

בחינת ההיתכנות להרחבת גבולות המכרז הבין משרדי לעובדי המגזר הציבורי במובן הרחב

בהתאם לכתב המינוי, נתבקש הצוות לבחון את ההיתכנות לפתיחת הגבולות של המכרז הבין-משרדי, מעבר לעובדי המדינה במשרדי הממשלה השונים לעובדי השירות הציבורי במובנו הרחב. רעיון זה, נשען על הדמיון הקיים בין שירות המדינה לבין גופים נוספים בשירות הציבורי, החל מאתוס משותף, דרך עבודה במערכת היררכית, עבודה בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה, כפיפות לדין משמעתי וכדומה, כפי שעולה מתוך דו"ח הרפורמה⁸⁴, כאשר היתרון המשמעותי והברור שיתקבל הוא בהרחבת מאגר המועמדים שמתוכם ייבחר המועמד המתאים למשרה.

⁸⁴ דו"ח הרפורמה, ע' 109

בהקשר זה ראוי להבחין בין שלושה מעגלים של השירות הציבורי, שכיום לא נמנה על המועמדים במכרזים הבין-משרדיים:

1. מעגל ראשון - כנסת ישראל, מבקר המדינה ובית הנשיא, שחוק המינויים והוראות התקשי"ר חלים עליהם;
2. מעגל שני - גופים ציבוריים שחוק המינויים חל עליהם;
3. מעגל שלישי - גופים ציבוריים שחוק המינויים אינו חל עליהם.

באשר למעגל הראשון, יובהר כי יחידות אלו הן חלק משירות המדינה ועונות על הגדרת משרד ממשלתי כאמור בפסקה 03.211 לתקשי"ר. מכאן, אין מניעה כי מועמדים מיחידות אלו יגישו מועמדותם במכרזים בין-משרדיים, בכפוף לעיקרון ההדדיות, ומתן פתרונות לוגיסטיים-ביצועיים כאלה ואחרים ככל הנדרש.

באשר למעגל השני והמעגל השלישי – חברי הצוות סבורים שלא ניתן לפרוץ את מעגל המכרז הבין-משרדי לגופים אלה, באשר הדבר עומד בסתירה לעצם מהותו של המכרז הבין-משרדי, שכשמו כן הוא – מיועד לעובדי משרדי הממשלה השונים, כשמטרתו היא **מיצוי פוטנציאל העובדים הקיים בשירות המדינה, טרם פתיחת השערים לכלל אזרחי המדינה**.

פתיחת שערי המכרז הבין-משרדי לעובדי המגזר הציבורי במובן הרחב, על אף שלא נבחרו לשירות המדינה "כדין".⁸⁵ לא זו בלבד שהיא עומדת בניגוד לתכליותיו של המכרז הבין-משרדי, ולעצם ההצדקה לקיומו, אלא שהיא תביא לפגיעה חמורה בשוויון ההזדמנויות כלפי יתר אוכלוסיית המדינה (לרבות עובדי המגזר הפרטי) שאינם נמנים על גופים ציבוריים כאלה ואחרים.⁸⁶ בבית הדין הארצי לעבודה נמתחה ביקורת חריפה על הקדימות הניתנת לעובדי המדינה במכרז הפנימי על פני אוכלוסיית המדינה, כך שספק רב אם הרחבת הגבולות של המכרז באופן חלקי רק לעובדי המגזר הציבורי על פני מועמדים אפשריים ממגזרים אחרים **תעמוד במבחן משפטי**.⁸⁷

ככל שיש צורך להרחיב את מאתר המועמדים מעבר למועמדים הקיימים בשירות המדינה, הכלי הרלבנטי הוא – מכרז פומבי, המאפשר התמודדות לכלל אזרחי המדינה (ולא רק לחלקם). בנוסף, ככל שמבחינת מדיניות סבורים, כי יש תועלת בהעסקת עובדי המגזר הציבורי בתוך שירות המדינה ניתן לבחון את שיכלול הכלי של שאילה והשאלה, כשם שנעשה במסגרת צוות עץ הדעת לעניין זה במסגרת הרפורמה.

⁸⁵ זה אחד התנאים כיום במסגרת

⁸⁶ ר' לעניין זה פסק דין יואל מורה בהערת שוליים 19 לעיל.

⁸⁷ מתן אפשרות לעובדי המגזר הציבורי הרחב להתמודד במכרזים הבין-משרדיים בשירות המדינה, אף כרוכה בקשיים מעשיים ולוגיסטיים, כמו התמודדות עם סולמות שחר ותנאי העסקה שונים, וקבלת מידע על עברו התעסוקתי של המועמד שמגיע מחוץ לשירות המדינה. ייתכן שהקושי האחרון חלש יותר בקרב המעגל השני, שכן ניתן למצוא עיגון משפטי משותף לקיומם של המינויים. אולם, ספק אם תהליך המיון עצמו שמיושם באותם גופים, דומה לתהליך הנערך בשירות המדינה.

לאור האמור, מסקנת חברי הצוות לעניין זה, שלמעט המעגל הראשון, פתיחת גבולות המכרז הבין-משרדי לעובדי יתר המעגלים שצוינו לעיל אינה עולה בקנה אחד עם ההיגיון המקצועי העומד בבסיסו בדבר מיצוי הפוטנציאל של כוח האדם הקיים בשירות המדינה. כל שינוי במצב הקיים לעניין זה, לא רק שספק רב בדבר ישימותו הפוליטית, אלא שהוא מעורר בעיות משפטיות וספק רב אם יעמוד במבחן משפטי.

מבט לעתיד

לצורך יישום החלופה המשלבת בשירות המדינה, יש צורך בנקיטת פעולות במספר מישורים:

1. ניהול מו"מ עם ההסתדרות, לרבות ביחס לדירוגים השונים.
2. תיקוני תקשי"ר
3. נוהל עבודה למשרדים
4. ברמת מכוני מיון –
 - בדיקת היתכנות מבחינת עומסים
 - בניית מבחנים מותאמים במכרז בין-משרדי
 - בחינת תוקף הניבוי של כלי המיון

פיקוח ובקרה

כללי

האגף לבקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה יישם בקרות ליישום מדיניות מכרז פנימי ובין משרדי, באמצעות "נוהל חליפת בקרה", בהתאם לתורת הבקרה לניהול ההון האנושי ולתפישת ההפעלה הנובעת ממנה.

1. מטרת הבקרה

בחינת אופן השגת המטרה והיעדים של המדיניות, כמפורט להלן:

התאמת המכרז לבחירת העובד המתאים ביותר לתפקיד תוך מיצוי הפוטנציאל הקיים בשירות המדינה, ושמירת ערך ההוגנות, באופן שיביא להשבחת ההון האנושי בשירות המדינה

יעדים הנגזרים מהמטרה המרכזית:

1. עידוד ההון האנושי במדינה לקידום וניוד רוחבי בשירות המדינה לתפקידים בדרגים רלוונטיים
2. יצירת כלים אפקטיביים לשימור ומתן אפשרות להבשלה מקצועית לכל עובד בשירות המדינה על מנת להתפתח לתפקיד הממצא את יכולותיו וכישוריו
3. הגברת התחרותיות
4. הזרמת כוח אדם חדש לשירות המדינה

- א. בדיקת היקף מימוש המדיניות ההנחיות והאפקטיביות של השפעותיה.
- ב. המלצה לנציב שירות המדינה על עדכון או שינוי במדיניות בהתאם להישגים המתוכננים אל מול הביצועים בפועל.

2. שיטה וכלים לבקרה

הבסיס המרכזי לשיטת הבקרה נעוץ בניתוח המדיניות על-פי ארבעה ממדים של משאבים, תהליכים, תפוקות ותוצאות עם יחסי גומלין ביניהם ("ארבעת התווים"). הנחת היסוד בקביעת מידת ההצלחה היא כי אם יעדי הנוהל מושגים במונחי ארבעת התווים בתרשים שלהלן, הרי שתוכן הנוהל ומימושו מוצלחים המה:

מידת ההצלחה בהשגת היעדים תבחן על ידי מדדי בקרה (כפי שיוצגו בהמשך). לכל יעד הוגדרו מספר מדדים כאשר תמהיל של מדדים משקף הצלחתו של יעד.

עבור כל יעד יתקבל ערך מספרי סופי, המבטא את יעד המדידה בפועל. ערך זה הינו עומד ביחס ליעד התכנוני שיקבע בעת הגדרת המדדים.

3. מדדים

3.1. מדדי בקרה להנעה והטמעת התהליך

על מנת שתתקיים מדידה ובקרה שוטפת על יישום המדיניות, ישנם תנאים הכרחיים למערך המדידה אשר מהווים אבני דרך מרכזיות להנעת התהליך והטמעתו במשרדי הממשלה ויחידות הסמך.

להלן התהליכים (המדדים) שיש לוודא כי בוצעו:

	תהליך / מדד	משימה	גורם לביצוע	אחראי לביצוע	תאריך לביצוע	יעד	אחוזי ביצוע	הערות
1	משפטי/ארגוני	היועצות/ מו"מ עם ההסתדרות			1.10.15		100%	
		הצעה לתיקון תקשי"ר	לשכה משפטית+ אגף בחינות ומכרזים		1.9.15			פרסום התיקון בכפוף לסעיף 1
2	טכנולוגי	אפיון דרישות מרכב"ה			1.9.15			
		הערכות ומימוש השינויים						
3	הכשרתי	כתיבת נוהל עבודה	אגף בחינות ומכרזים + בליווי הלשכה משפטית					
		הרצאות/ הכשרות						במסגרת נהלים והכשרות קיימות ובשיקול דעת
5	תהליך במשרדים הטמעה	נקודת תקשור עם גורמים אחראיים לקראת יציאת ההוראה			X-60			
		נקודת הפצה של הוראת נש"מ			X-30			
		נקודת יישום			X			

לאחר שהתקיימו כל התנאים שלעיל , ניתן יהיה לבצע מדידת בקרה שוטפת על אופן יישום המדיניות והצלחתה, בהתאם יעדים שנקבעו.

מדדי הבקרה השוטפים יכנסו לשגרות בקרה וניהול ברמת המשרדים (סמנכ"לי משא"נ), נציבות (רפרנטים), ואגף הבקרה.

3.2. מדדי בקרה שוטפים על ביצוע התהליך

להלן טבלת המדדים:

קוד	עולם תוכן, מטרות או יעדים	שם המדד	תיאור מדד	סוג המדידה	יחידת מידה	תקופת המדידה	מימד המדידה	רף ביצועים תקן 100%	עמידה
1	מכרז פומבי	מועמדים במכרז פומבי	אחוז המועמדים <u>מקרב</u> שירות המשרד שבו משובצת המשרד 1. מהמשרד שבו משובצת המשרד 2. ממשרדים אחרים	תוצאה	אחוז	2016	נש"מ	40% 20% 50%	
			אחוז המועמדים <u>מחוץ</u> לשירות המדינה		אחוז	2016	נש"מ	60%	
2	מכרזים פומביים שהסתיימו בבחירה	מכרזים פומביים שהסתיימו בבחירה							
			1. אחוז הזוכים מקרב המשרד		אחוז	2016	נש"מ		
			2. אחוז הזוכים ממשרדים אחרים		אחוז	2016	נש"מ		
			3. אחוז הזוכים מחוץ לשירות		אחוז	2016	נש"מ		
3	מכרז פנימי	מועמדים במכרז פנימי	מספר מועמדים <u>ממוצע</u> במכרז פנימי	תוצאה	מספר	2016	משרדים		
4	מכרזים פנימיים שהסתיימו בבחירה	מכרזים פנימיים שהסתיימו בבחירה	אחוז המכרזים הפנימיים שהסתיימו בבחירה		אחוז	2016	משרדים		
			אחוז מכרזים פנימיים שעברו למכרז בין משרדי		אחוז	2016	משרדים		
			אחוז מכרזים פנימיים שעברו למכרז פומבי		אחוז	2016	משרדים		
			אחוז השיבוצים של הזוכים באופן סופי (תום תקופת הניסיון)		אחוז	2016	משרדים		
			אחוז העובדים שלהם		אחוז	2016	משרדים		

					הערכת עובד נמוכה מ'טובה', לאחר שנה (בהתאם להגדרת הרפורמה)			
5	מכרז בין משרדי	מועמדים במכרז בין משרדי	אחוז המועמדים מהמשרד שבו משובצת המשרה	תוצאה	אחוז	2016	נש"מ	
			אחוז המועמדים ממשרדי ממשלה אחרים		אחוז	2016	נש"מ	
6	מכרזים בין משרדיים שהסתיימו בבחירה	אחוז המכרזים שבהם הזוכה הוא מהמשרד	תוצאה	אחוז	2016	נש"מ		
			אחוז המכרזים שבהם הזוכה הוא ממשרד אחר		אחוז	2016	משרדים	
			אחוז השיבוצים של הזוכים באופן סופי (תום תקופת הניסיון)		אחוז	2016	משרדים	
			אחוז העובדים שלהם הערכת עובד נמוכה מ'טובה', לאחר שנה (בהתאם להגדרת הרפורמה)		אחוז	2016	משרדים	
7	הגברת תחרותיות	מכרז פומבי	מספר מועמדים וזוכים חיצוניים למשרות תחיליות	תוצאה	מספר	2016	נש"מ	
8		מכרז בין משרדי	מספר זוכים ומועמדים ממשרדים אחרים		מספר	2016	משרדים	
9	הגברת אוריינטציה	מכרז בין משרדי	מספר מועמדים ממשרדים אחרים	תוצאה	מספר	2016	משרדים	
10		מכרז בין משרדי	מספר זוכים ממשרדים אחרים		מספר	2016	משרדים	
11	התייעלות	מכרזים	יחס בין משרות שאוישו על ידי מכרזים פומביים לעומת בין משרדיים		אחוז	2016	נש"מ	
12	הגברת תחושת		סקר עמדות	תוצאה		2016	נש"מ	

4. שגרות ניהול

אגף בקרה יפעל להטמעת שגרות בקרה לבחינת יישום המדיניות, תוך שימוש בכלים של "חליפת הבקרה", הן ברמת משרדי הממשלה ויחידות הסמך והן ברמת נציבות שירות המדינה, כמפורט להלן:

סוג דיווח	מטרת הדוח	אחראי דיווח	תקופת דיווח	גורם מטפל / אחראי	הערות
דוח יישום המדיניות + הערכת מצב	ביצוע פיקוח ובקרה אחר יישום המדיניות ויכולת לביצוע שינויים במידת הצורך ודוח הערכת מצב	אגף בחינות ומכרזים	חציוני		כל סוף חציון. הנתונים יועברו לאגף בקרה
דוח יישום מדיניות – מכרז פנימי ובין משרדי	הצגת אופן הצלחת המדיניות ועמידה במטרה וביעדים בהתאם למדדי הבקרה שנקבעו	אגף הבקרה	שנתי	נציב שירות המדינה	אחת לשנה ירכז אגף הבקרה דוח מסכם בנושא אופן יישום המדיניות

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, קובע כי הקבלה לשירות המדינה הינה באמצעות מכרז פומבי. יחד עם זאת נקבע בתקשי"ר, כי לשם איוש משרה פנויה בשירות המדינה חובה לפרסם מכרז פנימי כשלב מקדים לפרסום המכרז פומבי. המכרז הפנימי מיועד לעובדי המשרד בו משובצת המשרה הפנויה, על כל יחידותיו, לרבות יחידות הסמך שלו, ומאפשר לאותם עובדים להגיש מועמדות למשרה הפנויה טרם פרסום המכרז הפומבי. יתר על כן נקבע בתקשי"ר כי במידה ולא נמצא עובד כשיר למשרה דרך צינור המכרז הפנימי, או שלא היו עובדים שהגישו מועמדות למשרה, רשאי האחראי במשרד לפרסם מכרז בין-משרדי, המיועד לכלל עובדי משרדי הממשלה לרבות כלל יחידות הסמך.

במסגרת מסמך מדיניות זה, נבחנה השאלה בדבר הצורך בשימור המכרז הפנימי בשירות המדינה, והמדיניות של מתן קדימות לעובדי המשרד ממשלתי בו משובצת המשרה שהתפתה על פני כלל עובדי המדינה. אם כן, באילו מקרים, בהתייחס למתחי דרגות וסוגי עיסוקים, יש לשמר קדימות זו, ומהם הסיכויים והסיכונים הכרוכים בכך.

לצורך עבודת הצוות נאספו נתונים ביחס למכרזים הפנימיים לשנים 2013-2014. מהם הגיעו חברי הצוות לתובנות הבאות:

4. **בדרג התחילי – המכרז הפנימי אינו יעיל**, באשר במרבית המכרזים כלל לא נבחר מועמד (תהליך מסתיים ללא תוצאה) וברובם מאתר מועמדים קטן מ-4.
5. **בדרג הביניים – במרבית המכרזים בדרג הביניים נבחר מועמד (ההליך הסתיים בתוצאה)**, ובכ-40% מהמכרזים יש מעל 3 מועמדים. על כן ההליך יעיל, אך אין זה מצביע בהכרח על אפקטיביות ההליך (היינו שהכשיר שנבחר הוא המתאים ביותר לתפקיד).
6. **סגל בכיר – בכמחצית מהמכרזים נבחר מועמד**, כמו-כן, בכמחצית מהמכרזים יש מעל 3 מועמדים. מדובר בתפקידים קריטיים מבחינת ניהול המשאב האנושי בשירות המדינה, כך שיש ציפייה להליך עם יעילות ואפקטיביות גבוהות יותר.

לאחר בחינת מספר חלופות ביחס למשתנים הבאים: קידום תחרותיות, שירותיות, הוגנות, אפקטיביות, ישימות פוליטית, ישימות מעשית, יעילות, השפעות עקיפות, המליץ הצוות על חלופה משלבת, שהיא בבחינת מודל דיפרנציאלי ומאוזן, כמפורט להלן:

יציאה למכרז פומבי כמכרז ראשון כאשר מדובר במשרה במתח הדרגות הנמוך ביותר במשרד באותו דירוג (המלצה זו ניתנה כהמלצה כללית בכל החלופות), במקום מכרז פנימי או בין-משרדי.

שימור המכרז הפנימי כמכרז ראשון בדרג הביניים הזוטר, כאשר מדובר בתפקידים מקצועיים, כך שתישמר הרציפות התפקודית והמקצועית של המשרד, לרבות שימור הידע המקצועי הנדרש לביצוע משימות הליבה, ההבשלה המקצועית של העובד, והשירותיות הפנים משרדית. ככל שלא ייבחר כשיר, רשאי המשרד לצאת למכרז בין-משרדי או פומבי לאיוש המשרה.

פרסום מכרז בין-משרדי כמכרז ראשון בדרג הביניים הגבוה ובסגל הבכיר במקום מכרז פנימי, משום שמירב המאפיינים של המשרות בדרגים אלה הינם ניהוליים, ולאור העובדה ש"ניהול" הינו בבחינת דיסציפלינה העומדת בזכות עצמה. בצורה זו תתאפשר הרחבת מאתר העובדים לכלל עובדי המדינה תוך מתן כלים יותר אפקטיביים לבחירת המועמד המתאים ביותר בתפקידים הקריטיים בניהול ההון האנושי. במידה ולא יבחר כשיר, יפורסם מכרז פנימי.

לצד ההמלצות לשינוי המצב הקיים באיוש משרות פנויות בשירות המדינה, הצביע הצוות על הצורך בשיפור מספר נושאים נוספים ובהם: שיפור כלים מקצועיים למדידת ביצועי העובד; מתן הכשרות למנהלים; חיזוק האוריינטציה לכלל שירות המדינה להבדיל מבידול משרדי; הארכת האפשרות להתמודד על מכרז פנימי נוסף למשך זמן ארוך יותר מחצי שנה כקבוע כיום בתקשי"ר.

מעניין יהיה למדוד בעתיד את השפעת השינוי המוצע במסמך זה על המשרדים השונים בשירות המדינה, בדגש על רמת הניוד הבין-משרדית ושביעות הרצון משינוי זה. לכן, הצוות אף ממליץ לבצע מעקב בעתיד על כך, לשם בחינת השפעות השינוי על המשרדים בפועל.

נספחים :

נספח יד'

דירוגים נוספים

לאור הקושי בהפקת נתונים ממוחשבים כאמור, נבצר מהצוות לאסוף נתונים ממוחשבים ביחס לדירוגים נוספים בשירות המדינה, למעט בדירוג המהנדסים (ר' להלן). על כן הצוות החליט תחת זאת לבצע בירור מקיף אצל הגורמים הרלבנטיים, על מנת להבין כדי לדעת כיצד "מתנהגים" דירוגים נוספים אלה במסגרת המכרז הפנימי.

דרוג הפרקליטים

בדירוג הפרקליטים, שלא כמו בדירוג המשפטי, נערכים מכרזים פנימיים לשם איוש משרות שמתפנות (למעט בדרג התחילי- ר' להלן). לאור זאת, כלל המשפטנים בשירות המדינה אינם יכולים להגיש את מועמדותם למשרות המתפנות בדירוג זה, למעט משפטנים המועסקים במשרד המשפטים. לאור זאת, ובשל עיקרון ההדדיות, נקבע בתקשי"ר, כי פרקליטים אינם יכולים להגיש את מועמדותם למכרזים הבין-משרדיים למשרות בדירוג המשפטי, על אף שהן מתפרסמות לכלל עובדי המדינה.⁸⁸

מתחי הדרגות בדירוג הפרקליטים :

ב- א'3

א'3 – א'5

א'4-א'6

א'5-א'6 (+ 10%)

א'5 – א'6 (+ 18%)

מוקבל שופט

⁸⁸ להפנות לסעיפי התקשי"ר

מכרזים למשרות בדרג תחילי:

באופן היסטורי לא נערך מכרז פנימי לדרג התחילי בדרוג הפרקליטים, ומתקיים מכרז מאגר פומבי, בשל ריבוי התפקידים וריבוי התקנים המתפנים באופן זמני למילוי מקום.

מכרזים למשרות ביתר הדרגות:

נבחרים באופן גורף מועמדים במכרזים פנימיים, כך שנדיר שמתפרסמים מכרזים פומביים⁸⁹.

מערכת הבריאות

מערכת הבריאות הממשלתית על יחידותיה השונות הינה בעלת ייחודיות ומורכבות המחייבות התייחסות נפרדת משל כלל שירות המדינה.

מערכת הבריאות הינה במובנים רבים מערכת אחת, כך שלאבחנה בין יחידותיה השונות בתוך המדינה ומחוצה לה יש משמעות שהיא בעיקרה גאוגרפית וארגונית ולא מהותית תפקודית.

מחד, אין שונות מהותית בין תפקידים מקבילים ביחידות השונות – אחות מחלקה בבית חולים אחד מבצעת תפקיד הזהה במהותו לזה של מקבילתה בבית חולים אחר. מאידך, במערכת הבריאות דירוגים מקצועיים רבים, אשר פוטנציאל המועמדים בהם נמצא רובו ככולו במערכת הבריאות בלבד כגון: רופאים, אחיות פרא-רפואיים, רוקחים, רנטגן וכו'. על כן בפועל משמש היום **המכרז הפנימי כמעין מכרז בינמשרדי** כיוון שהוא פתוח למעשה למרבית פוטנציאל המועמדים באותו דירוג הנמצאים בשירות, בכלל בתי החולים, שהם למעשה יחידות סמך במשרד הבריאות. יחד עם זאת, לצד הדירוגים המקצועיים, ישנם עובדים בדירוגים הכלליים (מח"ר, מינהלי מהנדסים, הנדסאים/טכנאים, משפטנים).

בנוסף, עקב הצרכים הייחודיים בתפעול בתי חולים והקושי בגיוס עובדים בדירוגים המקצועיים השונים, נתנו לאורך השנים הקלות שונות ליחידות המערכת בקליטת עובדים.

על פי סעיף 11.956 לתקשי"ר, ניתן פטור מחובת המכרז הפומבי למשרות בדירוגים: מרפאים בעיסוק, פיזיותרפיסטים, פארה רפואיים להם צמודה רמת גמול 1 תחילית (למעט קלינאי תקשורת ודיאטנים), משרות בדירוג הרנטגנאים אשר צמודה להן בתקן דרגה 4 תחילית, משרות בדירוג האחיות אשר צמודה להן בתקן רמת גמול תחילית 13 כולל. כמו כן ניתן פטור ממכרז פומבי למשרות שטיבן עבודת כפיים בהתאם לרשימה שפורסמה על ידי נשי"מ.

על כך יש להוסיף את העובדה שמשרות בדירוג הרופאים מתפרסמות היום ישירות במסגרת המכרז פומבי.

⁸⁹ בשנת 2013-2014 רק בשני מקרים של מכרז במחלקה לתפקידים מיוחדים בינלאומי (סמכות אוניברסלית), ר' המחלקה וממונה במחלקה נבחרו במכרזים פומביים משום שהמכרזים הפנימיים הסתיימו ללא תוצאות. זאת לאור העובדה שמדובר בתפקידים ייחודיים שדרשו מומחיות ספציפית.

יש לציין, כי התקן בדירוגים הכלליים בבתי החולים, הנגזר מתפקוד המנמ"ש ולא כפוף לסדרות הארציות, נמוך באופן יחסי מזה הקיים במשרדי הממשלה. לפיכך הדרג התיכון בדירוגים אלה נמצא בדרגות נמוכות מזה שקיים בכלל המשרדים ועל כן יש קושי לבצע את אותה חלוקה על פי הרמות המפורטות לעיל. במסמך זה ביחס לדירוג המשפטי, דירוג המחר, והדירוג המנהלי, בין דרג הביניים הזוטר לבין דרג הביניים הגבוה.

משרות תחיליות במערכת הבריאות

במשרות תחיליות בכל הדירוגים במערכת הבריאות, במרבית היחידות לא מתפרסמים כלל מכרזים פנימיים. במקרים בהם מתפרסמים מכרזים כאלה (כגון במטה המשרד) ברוב המקרים של המקרים המכרזים לא מעלים מועמדים וממילא מסתיימים ללא בחירה.

משרות ביתר הדרגים במערכת הבריאות

מבירור שנערך אל מול גורמי משאבי אנוש בבתי החולים ועם מספר מנהלים אדמיניסטרטיביים עולה, כי על אף שהמכרזים הפנימיים היום במערכת הבריאות הינם למעשה מעין מכרזים בין-משרדיים (בכלל בתי החולים), בפועל אין מועמדים רבים מיחידות מחוץ לבית החולים ולרוב המועמד הזוכה הינו מתוך אותו בית חולים בו נמצאת המשרה. במכרזים בדרגות בכירות ישנה מעט יותר תנועתיות בין היחידות השונות ובין המטה לשטח. במכרזי רופאים, שהינם מכרזים פומביים, נראה ניווד רב יותר בין יחידות.

עלתה בקשה על ידי המנהלים האדמיניסטרטיביים להגדרת תפקידים בהם תינתן למנהל בית החולים הגמישות ליציאה ישירות למכרז פומבי, בתפקידים בהם ידוע כי אין פוטנציאל מועמדים מספק בתוך המערכת, כדוגמת מנמ"ר, מהנדס בית החולים וכד'.

דירוג המהנדסים, דירוג הנדסאים טכנאים

מתחי הדרגות בדירוגים אלה הינם אותם מתחי דרגות של דירוג המח"ר. כפי שעולה מן הנתונים המצורפים, בשל מיעוטם של מכרזים בדירוגים אלה בשירות המדינה, יש קושי להסיק מסקנות חד משמעיות ביחס אליהם⁹⁰.

יצוין, כי מיעוט המכרזים נובע גם, ככל הנראה, מכך שקיימים בדירוגים אלה מסלולי קידום בדרגות 35-46. יחד עם זאת, נדמה כי המסקנות והתובנות ביחס לדירוג המח"ר, המשפטנים והדירוג המנהלי כמפורט לעיל, נכונות גם ביחס לדירוגים אלה, ואף ביתר שאת. זאת לאור העובדה, שבדירוגים אלה מאתר המועמדים במשרד אף נמוך באופן מיוחד מיתר הדירוגים שנבדקו, לאור העובדה, שבדירוגים אלה קיימת שונות רבה מאוד בין התפקידים בשירות המדינה בשל התמחויות מקצועיות ייחודיות, המחייבות הכשרה ייחודית ושונה במהותה, שבאה לידי ביטוי גם בתנאי הסף הנקבעים לתפקיד (כך למשל זיהום אוויר, חומרים מסוכנים, כימאי, פיזיקאי וכד').

דירוג עובדים סוציאליים

דירוג העובדים הסוציאליים הינו דירוג ייחודי מיתר הדירוגים בשירות המדינה, משום שמתחי הדרגות בו הם מתחי "גמול אישי" לפי הסכם קיבוצי משנת 1993⁹¹, ויש קושי לערוך הקבלה ליתר הדירוגים. על אף האמור, לפי בירור שנערך על ידי הצוות, מצ"ב טבלה המפרטת את ההקבלה המשוערת לדירוג המח"ר. עוד נמסר לנו, כי עובדים סוציאליים בשירות המדינה מועסקים בשלושה משרדי ממשלה: משרד הרווחה (כ- 2,500 עובדים סוציאליים), משרד הביטחון (כ- 3 עובדים סוציאליים), העוסקים בתפקיד ייחודי הנוגע למשפחות שכולות), משרד הבריאות (כ- 500 עובדים סוציאליים), ומשרד הקליטה (בתפקיד ייחודי, שאין בו היבטים טיפוליים, והוא שונה במהותו מתפקיד העובדים הסוציאליים במשרד הרווחה ובמשרד הבריאות).

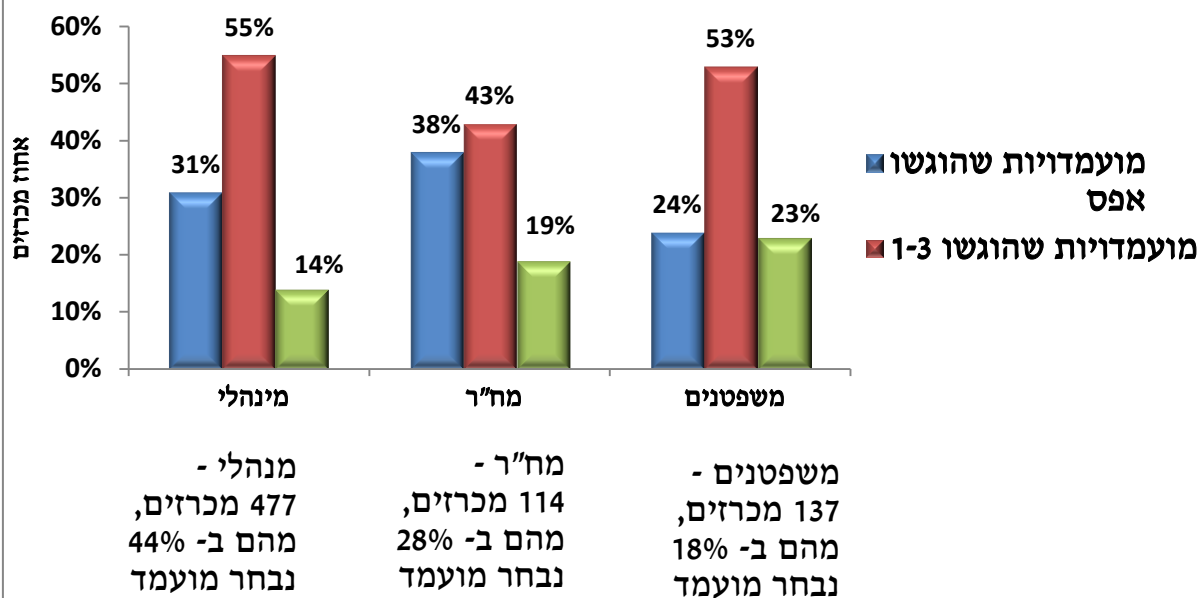
עוד התברר מבדיקתנו, כי תוצאות המכרז הפנימי בדירוג זה מניסיונם של הגורמים המקצועיים, כי.... (יושלים)

2א	מקביל 42-44 – סגל בכיר
ג' – א'	מקביל 41-43 (ביניים גבוה). מהות זה תפקיד יותר ניהולי. דוגמא מנהל מחוז, מנהל שירות גדול (שירות לילד ולמפגר,

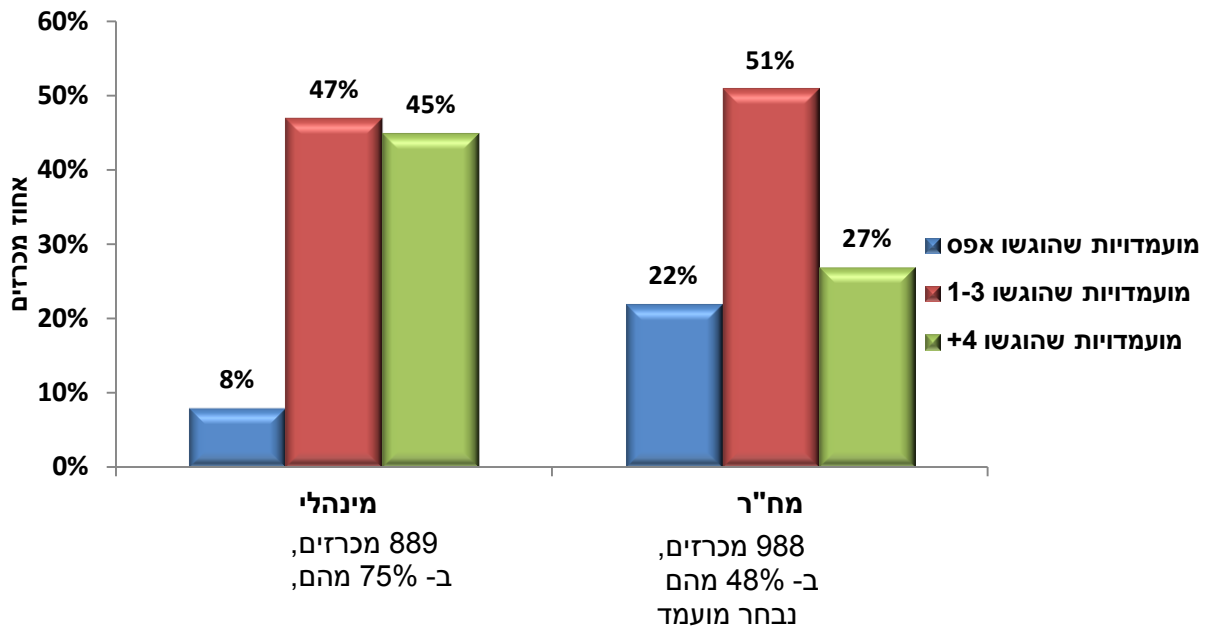
⁹⁰ למעט בדרג הביניים בדירוג המהנדסים – בשנים שנבדקו פורסמו 408 מכרזים, כאשר רק ב-31% מהם נבחר מועמד, וב-
⁹¹ כמחצית מהמכרזים שפורסמו כלל לא הוגשו מועמדותות. **ספח של נתונים**

חקירות ילדים. בריאות – מנהל מחלקה הממונה על 60 עובדים ומעלה.	
ב- א' 1 מקביל 41-43 (ביניים גבוה) למשל סגן מנהל מחוז.	
ד' – ב' מקביל 40-42 (ביניים גבוה) . למשל קצין מבחן מחוזי, מפקח ארצי. בבריאות – ממונה על 39 עד 59 עובדים	
ה- ג' מקביל 39-41 (ביניים זוטרי)	
ו' – ד' מקביל 38-40 (ביניים זוטרי)	
ז-ה מקביל 37-39	
ח-ו מקביל 36-38 מקביל 15-17 (מנהלי)	
ט-ז מעט אולי משרד הבריאות, רווחה	
י-ח תפקיד עו"ס במשרד לקליטת עלייה שלא מטפל בפניות אישיות.	

דרג תחילי - מכרזים פנימיים לפי דרגים (משרות במתחי דרגות עד 17 מנהלי והמקבילות)



דרג ביניים - מכרזים פנימיים לפי דרוגים (משרות במתחי דרגות 16-18 עד 20-22 במנהלי ומקבילותיהן)



סגל בכיר - מכרזים פנימיים לפי דרוגים (משרות במתחי דרגות 42-44 ומעלה)

