



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

מסמך מדיניות בנושא מיזוג וסגירת יחידות במגזר הציבורי

ירושלים, חשוון התשע"ו נובמבר 2015



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

ראש הצוות

צוות המדיניות

מר דב פסט, יו"ר, סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש, משרד הבריאות
מר אביגדור מזרחי, מנהל אדמיניסטרטיבי, מרכז לבריה"נ באר יעקב-נס ציונה
גב' יפה סולימני, מנהלת מינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה, משרד הכלכלה
גב' גלית שריג, ממונה על פיתוח ההון האנושי, הועדה לאנרגיה אטומית
מר גלעד שמיר, מנהל מנהלת הגמלאות, החשב הכללי, משרד האוצר
מר אסף עמית, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, האוניברסיטה העברית
גב' מיכל עמר, עוזרת בכירה לסמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש, משרד הבריאות
גב' אפרת לוי-רחנברג, 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
גב' עדית הילה נחמן, אגף תורה, מחקר וניהול ידע, נציבות שירות המדינה

צוות בקרה

עריכה

תוכן עניינים

תקציר מנהלים	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.
פתח דבר	5
סקירה מקצועית	7
מודל יצירת ערך במיזוגים ורכישות, יעקב ובר 2011	13
המצב הקיים	15
הגדרת הבעיה	18
המטרה	18
החלופה המוצעת - "חוסן השינוי"	19
שלב א': שלבים בעיצוב ההחלטה	19
שלב ב': תכנון	22
שלב ב': היישום (מדריך למוביל)	22
תשתיות ולוגיסטיקה	22
תשתית טכנולוגית - מחשוב	22
היבטים תקציביים וכספיים	22
ההון האנושי	30
שלב ד': בקרה ומדידה	34
שלבי תהליך המדידה והבקרה	34
קביעת המדדים ואופן המדידה בתהליך איחוד יחידות	34
תפקיד הבקרה	35
הגורם המבצע של תהליך הבקרה	35
תהליך הבקרה	36
תוצרי הבקרה	36
עקרונות	37
סיכום	38
נספחים	40
נספח א' – כתב מינוי הועדה	40
נספח ב' – נוהל להעברת יחידות ממשלתיות והקמת יחידות חדשות	41

תקציר מנהלים

במסגרת מסמך מדיניות זה נבחן הצורך בגיבושם של קוים מנחים ליישום החלטות בדבר מיזוג/איחוד/סגירת יחידות.

בחינת המצב הקיים מעלה כי במקרים רבים מתבצעים הליכי מיזוג וסגירת יחידות ללא תשתית מקצועית מספקת, הן ביחס לקבלת ההחלטה והם ביחס ליישומה. בהיעדר מנגנון מקצועי לעיבוד נתוני ההחלטה, עלול להיווצר קושי ביישום ההחלטה.

סקירת מודלים מקצועיים מלמדת על תרומתו של תהליך מתוכנן, מובנה ומתוכלל להצלחת המיזוג, ועל חשיבות שילובה של יחידות משאבי אנוש במהלך הארגוני כבר משלבי התכנון הראשוניים.

הצוות בחר את התנאים המיוחדים המאפיינים את הליכי המיזוג במגזר הציבורי, ולאחר סקירת המודלים הקיימים המליץ על הרחבתו של מודל "יצירת ערך במיזוגים ורכישות" תוך הוספת שלב מקדים - "חוסן השינוי" – המכוון לשלב עיצוב וניסוח ההחלטה וכולל איסוף מידע ונתונים שיהוו את התשתית הנחוצה לדיאלוג עם כלל השותפים, לפיתוח ובחינת חלופות ולבחירה בחלופה המועדפת.

מעבר לגיבושם של עקרונות כלליים ראה הצוות לנכון להעלות על הכתב פירוט של שלבי הביצוע השונים, ככלי אופרטיבי שישמש את מובילי התהליך.

שינויים ארגוניים הכרחיים להישרדותם ולהתפתחותם של ארגונים בסביבה משתנה. בין השיקולים המובילים להחלטה על מהלך של שינוי ארגוני: שינוי בגודל האוכלוסייה אותה הארגון משרת, הכנסת טכנולוגיה חדשה ומתקדמת, החלטה על התייעלות, רפורמה פוליטית ועוד. אין די בפיתוח תכנית לשינוי ארגוני העונה על הצרכים של הארגון – נדרש גם להבטיח את ישימותה של התוכנית ואת הוצאתה המוצלחת מן הכוח אל הפועל תוך חיזוק הכוחות התומכים בה.

לאור תפיסת הרפורמה לניהול ההון האנושי בשירות המדינה, וכחלק מתכנית "עץ הדעת" לעיצוב וביסוס התשתית הרעיונית לניהול ולמיצוי פוטנציאל ההון האנושי בשירות המדינה, עלה הצורך לבחון באופן מעמיק את הליכי מיזוג/סגירת/העברת היחידות במגזר הממשלתי, למסד מדיניות אחידה בנושא ולקבוע תשתית יישומית מפורטת שתנחה את עבודתם של מבצעי המהלך.

ביום 8.7.2014 מינה נציב שירות המדינה צוות עבודה לגיבוש מסמך מדיניות בנושא מיזוג ואיחוד יחידות ותהליכים במגזר הציבורי, כחלק מתכנית "עץ הדעת – ייזום וניהול מסמכי תורה" (להלן – הצוות).¹

בהתאם לכתב המינוי של חברי הצוות התבקש הצוות לגבש תפיסה עקרונית של נושא מיזוג ואיחוד יחידות במגזר הציבורי, לשם יצירת תשתית ממנה ייגזרו הכללים והעקרונות לביצוע התהליך. בעבודתו נדרש הצוות לתת את הדעת, בין היתר, לנושאים הבאים:

- א. קריטריונים לסגירת יחידות
- ב. קריטריונים למיזוג/איחוד יחידות
- ג. חסמים כאתגרים
- ד. סגירת יחידות במגזר הציבורי
- ה. מדיניות הטיפול בוויסות כח האדם לרבות עודפי כוח אדם
- ו. שלבים בביצוע התהליך ויצירת סינרגיה בתהליכי עבודה לאחר שינוי
- ז. מישורי מדידת ההצלחה

מסמך מדיניות זה מבקש לרכז את המרכיבים המשותפים לתהליך מיזוג וסגירת יחידות, להציג את המצב הקיים בארץ ואת המודלים התיאורטיים הקיימים ולהבנות את המודל המומלץ לדעתה. המסמך מפרט את הרכיבים שעל מוביל הפרויקט להתייחס אליהם לשם הצלחת התהליך וקובע מדדי בקרה לבחינתו.

¹ נספח א' – כתב מינוי מיום 8.7.2014

תהליך העבודה

הצוות התחיל את עבודתו בחודש אוגוסט 2014 וקיים מפגשים קבועים. לאור דלות החומרים הנוגעים לנושא בשירות הממשלתי, נאסף החומר ממקורות פתוחים לציבור: אתר הכנסת, קטעי עיתונות, החלטות ממשלה, דוחות מבקר המדינה ומאמרים מקצועיים מהארץ ומהעולם. בנוסף ללימוד מעמיק של החומרים שעמדו לרשותו, נפגש הצוות עם בעלי תפקידים שלקחו חלק בתהליכי איחוד/מיזוג וסגירת יחידות במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי והתרשם ממקרי בוחן שהוצגו בפניו:

- מר מוטי אהרוני, סגן נציב שירות המדינה (בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה)
- מר אריאל יעקבי, יו"ר הסתדרות עובדי המדינה
- גב' אלכס קגנוב, רפרנטית מקרו, אגף התקציבים, משרד האוצר
- גב' שירה לב-עמי, מנהלת האגף למידע ומחשוב, משרד הבריאות
- מר עופר לוי, מנהל אגף רכש נכסים ולוגיסטיקה, משרד הבריאות
- גב' שרון דיין, סמנכ"ל משאבי אנוש, חברת טבע
- פרופ' יעקב ובר, ראש המחלקה לאסטרטגיה ויזמות, ביה"ס למינהל עסקים, המסלול האקדמי המכללה למינהל
- דיווח ממקרי בוחן שבהן לקחו חלק מחברי הצוות במסגרת תפקידם

הנחות יסוד

הנחות העבודה של הצוות היו כדלקמן:

- ◀ במטרה ליצור רמת תיאום וסינרגיה גבוהים כתמיכה לתהליך יש צורך לבחינת הראייה המתכללת והיכולת האישית של הרגולטור ושל המנהל המשלימות זו את זו. סנכרון ותיאום בין גופי הרגולציה ולמשרדים המובילים הינה הכרחית להצלחת התהליך.
- ◀ ישנה חשיבות גבוהה בשלב קבלת ההחלטה להגדרת הצורך וההישגים הנדרשים מהתהליך.
- ◀ למרכיבי התרבות הארגונית ולשונות בין המשרדים ואופיים נודעת השפעה רבה על התהליך לפיכך, עבודת הוועדה תתמקד בעקרונות ולא בהגדרת כללי "עשה ואל תעשה".
- ◀ מורכבות התהליך וריבוי שחקנים משפיעים חוץ-ארגוניים ופנים-ארגוניים, מחייבים תכנון מקדים להתמודדות מיטבית עם התנגדויות וחסמים בתהליך.
- ◀ העבודה אינה מבחינה בין תהליכי מיזוג לתהליכי סגירת יחידות בהיבטים של מדיניות ועקרונות.

חברי הצוות מבקשים להודות על ההזדמנות שניתנה להם להיות שותפים בעיצוב מדיניות לשיפור תהליכים בשירות הציבורי.

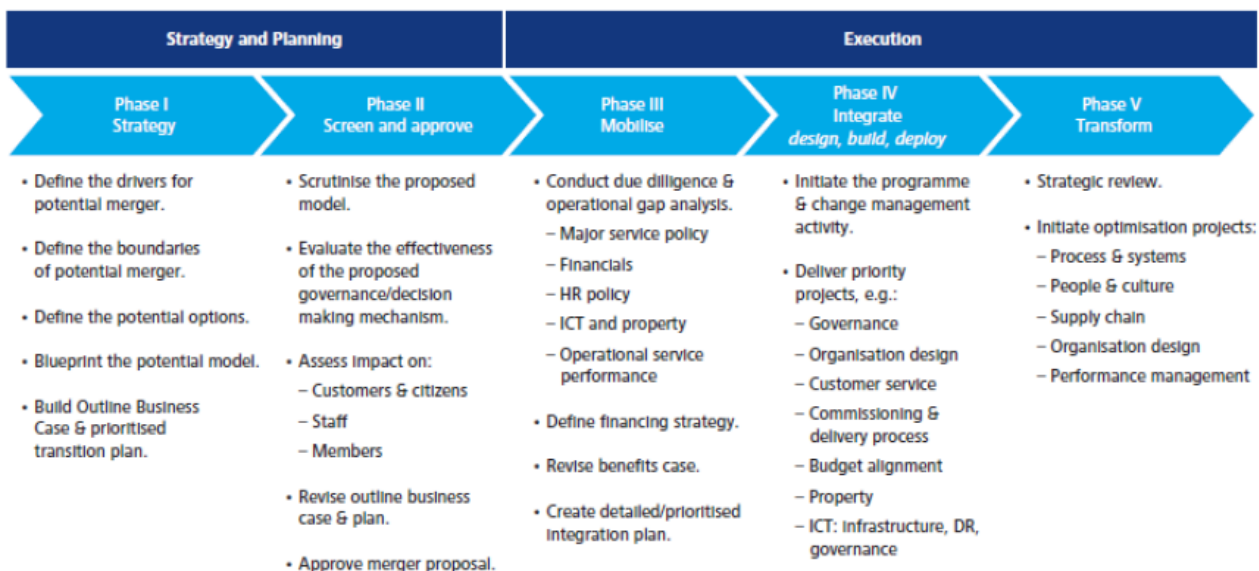
סקירה מקצועית

מיזוג בין יחידות

"מצד אחד לא מפסיקים לרכוש, ומצד שני לא מפסיקים להיכשל" - כך מגדיר פרופ' יעקב ובר את פעילויות המיזוגים והרכישות המתרחשות בשוק העולמי.² לפי ובר, בין 50% ל-76% מהמיזוגים המקומיים והבינלאומיים נגמרים בכישלון.

לפי מסמך שהוציאה חברת Deloitte³ קיימים מספר מודלים למיזוג בסקטור הפרטי ובסקטור הציבורי אשר לכל אחד מהם מאפיינים שונים: מודל שיתוף פעולה (Collaboration), מודל שירותים משותפים (Shared/Integrated services), מודל מיזוג ביצועי (Operational merger) ומודל מיזוג פוליטי (Political merger).

תהליך המיזוג מתבצע בחמישה שלבים, שני שלבי תכנון ואסטרטגיה ושלושה שלבי ביצוע:⁴



מחקר שביצעו Grant Thornton יחד עם The Guardian⁵ איתר את החסמים והאתגרים העיקריים בתהליך של מיזוג:

² Y. Weber, E. Gomes, C. Brown & S.Y. Tarba, Mergers, Acquisitions and Strategic Alliances: Understanding the Process (2011).

³ http://www.grahamnaylor.co.nz/uploads/4/7/4/5/47454771/uk_gps_sizingup.pdf

⁴ שם.

⁵ Grant Thornton, & The Guardian, Implementing mergers and consolidation across the public sector, see: <http://www.grantthornton.co.nz/Assets/documents/sectors/Public-Merger-and-Consolidation%20Report.pdf>

- הבדלים בתרבות הארגונית
- חוסר הבנה של התועלת הצפויה מהמיזוג
- אי הכוונה מצד ממשלה
- מעכבים חוקתיים/רגולטוריים
- אינטרסים של גורמים בעלי כוח והשפעה
- אי הבנת צרכי השוק
- תקציב



ההבדל התרבותי בין שני הארגונים נתפס כאתגר הגדול ביותר בביצוע מיזוג (61% מהנשאלים ענו שזהו החסם העיקרי למיזוג מוצלח), ואחריו מחסור בתמריצים להנהלה הבכירה (38%). בהקשר זה מובן, שבמקום עבודה שאינו גמיש כלכלית צריך לחשוב באופן יצירתי בעת פיתוח תמריצים למיזוגים. במגזר הפרטי, תגמול כספי הוא לעתים קרובות התמריץ האפקטיבי ביותר. בתוך המגזר הציבורי, לעומת זאת, צריכים להילקח בחשבון גם תמריצים פוליטיים ותמריצי 'כוח'. ואולם, הניסיון מלמד שלא צריך לזלזל בכוחם של תמריצים כספיים במגזר הציבורי, בין חיוביים ובין אם שליליים, כזרז ליצירת שינוי.⁶

מנגד, אותרו הפרמטרים המשמעותיים ביותר להצלחת מיזוגים:⁷

- מנהיגות חזקה
- תקצוב מתאים

⁶ שם.
⁷ שם.

- חזון להנעת ארגון חדש
- תקשורת נכונה מוכוונת הצלחה לקהל החיצוני ובעיקר לעובדים
- התחייבויות ההנהלה ללוות את התהליך לכל אורכו



לאור נתוני המחקר, זוהו מספר דגשים להובלת תהליכי מיזוג בסקטור הציבורי:⁸

- תכנון כניש להבטיח כי כוח האדם, המיומנויות והתוכניות המתאימות זמינים לתמיכה ביישום המיזוג. בעת הצורך, ניתן לפנות לייעוץ מומחה (משפטי, פיננסי) על מנת למנוע השלכות בלתי נמנעות וטעויות יקרות ערך.
- עלות – יש לשקול את העלות המלאה של יישום המיזוג ולוודא כי התקציב כבר אושר בטרם התחלת המיזוג.
- הון אנושי נויש להתמקד באינטגרציה של תרבויות ארגוניות ודרכי עבודה ובנוסף להקפיד ולעדכן את צוות העובדים ונציגות העובדים אודות התהליך.
- הנהלה – יש לוודא כי צוות ההנהלה לוקח אחריות על התהליך.
- תועלות – יש להבהיר את היתרונות ואת הסיכונים בתהליך.

בדו"ח שהוכן למבקר הכללי בסקוטלנד בשנת 2012⁹ הופקו לקחים ממספר מיזוגים שנעשו בשירות הציבורי:

⁸ שם.

- מיזוגים זקוקים למנהיגות חזקה ואסטרטגית מלכתחילה. במקרים מסוימים, העדרם של מנהלים קבועים בשלבי התכנון והביצוע גרם לכך שכמה החלטות חשובות נדחו ואלמנטים מרכזיים כגון חזון לטווח הארוך, יעדים ומבנה לא היו מפותחים דיים כאשר הגוף החדש החל לפעול.
- יש לקבוע יעדים ממוקדים, כולל צפי להשגת היעדים שהיו בבסיס המיזוג.
- מומלץ למנות מנהל לארגון החדש בהקדם האפשרי, באופן אידיאלי לפחות שישה חודשים לפני מועד תחילת עבודתו של הארגון החדש, כדי לאפשר לו לקדם החלטות חשובות ולתרום לביסוס חזון, מבנה ותכנית ברורים.
- מומלץ לזהות את הכישורים, הידע והמומחיות הדרושים כדי להוביל את הארגון החדש, ועם ביצוע המיזוג להשתמש בהם כדי להעריך את ההנהלה הבכירה הרצויה.
- יש לזהות, בעת תכנון המיזוג, את השיפורים הספציפיים הצפוי לספק כל גוף ממוזג, ואת הקריטריונים הדרושים כדי להעריך שיפורים אלו.
- יש להבטיח כי תכניות מיזוג נמשכות מעבר למועד תחילתו של הגוף החדש, כדי להבטיח "עסקים כרגיל" ולתכנן פיתוח ארגוני לטווח ארוך.
- מומלץ לקבוע בקרה שלאחר יישום בתוך שישה חודשים מיום תחילת עבודתו של הגוף החדש על מנת לזהות לקחים, לעקוב אחר ההתקדמות בעמידה במטרות וביעדים האסטרטגיים, ולהעריך אם המיזוג אכן צפוי לספק את הנדרש בטווח הארוך.
- יש לפתח ולאמץ תכנית ארגונית לארגון החדש בתוך 21 חודשים ממועד תחילת עבודתו. התכנית אמורה לספק דגש אסטרטגי חזק על המטרה ועל היתרונות שבהקמת הארגון החדש, ועל השינוי והפיתוח ארגוניים הנדרשים על מנת להבטיח את היתרונות הללו.
- יש לפתח מערכות דיווח ביצועים ומדדי ביצוע מרכזיים המודדים את התועלת צפויה מהגוף הממוזג, במטרה לדווח על כך לא יותר משנתיים לאחר מועד תחילת עבודתו של הגוף החדש.
- מומלץ לאסוף מידע ממשתמשים, עובדים ובעלי עניין על הביצועים ולהשתמש במידע זה על מנת למדוד את השיפור והשפעתו על מתן שירות.

מחקרם של יעקב ובר ושל רחמן-מור מעלה כי לפעולותיה של מחלקת משאבי האנוש השפעה ניכרת על הגברת האפקטיביות הארגונית ועל הצלחת המיזוג.¹⁰ גם המאמר An Integrative Role of HR in Handling Issues Post Mergers and Acquisition אשר פורסם בשנת 2013 טוען כי

⁹ http://www.audit-scotland.gov.uk/docs/central/2012/nr_120614_public_body_mergers.pdf

¹⁰ ובר ואח', בריתות אסטרטגיות מיזוגים ורכישות, ראו לעיל ה"ש 1.

המפתח להצלחתו של מיזוג תלוי במידה רבה במחלקת משאבי האנוש.¹¹ לפי המאמר, בפני מחלקת משאבי אנוש עומדים מספר אתגרים אשר הצלחה בהם תסייע להצלחת המיזוג:

- שינויים במבנה הארגון
- יצירת מחויבות של העובדים לארגון החדש
- ניהול אינטגרציה תרבותית
- יצירת הרמוניה בין מדיניות משאבי האנוש ותהליכי העבודה
- תקשורת עם העובדים בנוגע למיזוג

סגירת יחידות

בסקוטלנד¹² נבחנים גופים ציבוריים אחת ל-5 שנים על מנת לוודא שהם אכן עומדים בסטנדרטים מסוימים. שרים יכולים להחליט כי גופים שאינם עומדים בסטנדרטים אלו יסגרו או יהפכו לגוף אחר או שפעילותם תועבר לגוף אחר. כאשר פעילות הגוף העומד בפני סגירה מועברת לגוף אחר יש לשקול אם יועבר כוח האדם בחלקו או במלואו לאותו גוף. כאשר התנאים בגוף החדש שונים מהקיימים, יש לפצות את העובדים בהתאם. במקרה בו אכן צוות עובדים עובר יש לבחון כיצד מעבר זה משפיע עם זכויותיהם. כמובן, שכאשר פעילות הארגון אינה מועברת או שהיא מועברת ללא כוח אדם, יש לשלם פיצויים לעובדים.

בנוסף קיימת הנחייה אודות המידע והרשומות אשר היו בבעלות הארגון. אם אכן פעילותו של הגוף עוברת לאחר, יועברו אליו גם המידע והרשומות. במקרה שפעילות הארגון מבוטלת יש להתייעץ עם הסמכות המתאימה באם יש צורך לשמור על מידע זה.

במדריך שהוציא הארכיב הלאומי בבריטניה נידון הטיפול הנכון במידע וברשומות הקיימים בארגון שעומד להיסגר.¹³ ככלל, כאשר יחידה נסגרת עליה להחליט האם למחוק את המידע שצברה או להעביר אותו לארגון "האם".

לשם כך ממליץ המדריך על דרכי הפעולה הבאות:

¹¹ Nitin Vazirani, An Integrative Role of HR in Handling Issues Post Mergers and Acquisitions, SIES Journal of Management, Vol. 9 Issue 2, p. 82 (Sep 2013).

¹² <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/923/0028626.pdf>

¹³ <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/dissolution-of-public-bodies.pdf>

1. הקמת צוות הכולל עובדים מהארגון, מהמשרד הראשי ומהארגון ה"יורש" (אם קיים). הצוות יכול גם מומחים מתחומי הידע השונים.
2. הכנת תכנית פעולה אשר כוללת התייחסות לסוגי המסמכים השונים, תוכנם, סיווגם וכיו"ב. התכנית צריכה להתייחס למשימות השונות, לתחומי האחריות ולתוצר המצופה.
3. ביצוע סקירה של כל המידע (מסמכים, דוא"ל, חוזים, טבלאות וכיו"ב).
4. הערכת המידע ומיונו.
5. על הצוות להחליט לבעלות מי תועברנה כל הרשומות.
6. מומלץ לשקול פלטפורמות להצגת המידע לציבור (כגון אתר אינטרנט).
7. על הצוות לוודא כי אכן כל הרשומות והמידע זמינים לשימוש לאחר העברתם.

מודל יצירת ערך במיזוגים ורכישות, יעקב ובר 2011

מחקרים שחקרו את הסיבות לכישלון מיזוגים ורכישות, הסתמכו בעיקר על נתונים פיננסיים ואסטרטגיים כדי לחזות את הצלחתם של מיזוגים ורכישות. מחקרו של ובר בוחן את השפעתם של אלמנטים אנושיים – כלומר, פעולות של מנהלי משאבי אנוש בארגון – על מידת הצלחתו של המיזוג.¹⁴ נציין, כי המודל של ובר נשען על תהליכי מיזוג ורכישה במגזר הפרטי.

המודל מורכב משלושה שלבים עיקריים:

1. תהליך תכנון –

- ✓ **יעדים ואסטרטגיה** – בתהליך התכנון תקבע ההנהלה את יעדיה, תפרט את החלופות האסטרטגיות ותציין כיצד אסטרטגית מיזוגים ורכישות מסייעת להשגת היעדים. יוגדרו מראש הצרכים והיתרונות של מיזוג/רכישה.
- ✓ **איתור, סינון ומיון** – בחינת החלופות למיזוג או לסגירה.
- ✓ **הערכה פיננסית ואסטרטגית הכוללת ניתוח סינרגיה והבדלי תרבות ארגונית** – הערכה אסטרטגית בנוסף להערכה פיננסית. הערכת הפוטנציאל הסינרגיה במיזוג, את התרומה לאסטרטגיה של החברה/הגוף וליעדים שהוגדרו מראש ואת היישום של המיזוג באמצעות תכנון תהליך האינטגרציה של הארגונים.
- ✓ **תכנון אינטגרציה** – כל שלבי תהליך שילוב הארגונים בתקופה שלאחר ההסכם, צריכים להיות ברורים בעת תהליך התכנון הנערך לפני ההסכם. בשילוב הארגונים יש לתכנן לשקול את המבנה הארגוני שיידרש, התמודדות עם הבדלי התרבות הניהולית, השמירה על ההון האנושי, התמודדות עם תופעות לחץ/מתח וכמובן העלויות הנדרשות בתהליך הסינרגיה.

2. תהליך מו"מ –

- ✓ **משא ומתן** – שלבים חשובים ביישום יידונו בטרם סגירת העסקה וכך יאפשרו הבנה טובה על הפוטנציאל האמיתי של היתרונות הסינרגטיים, הקשיים הצפויים ביישום וסגנונות הניהול והבדלי התרבות. נוסף על כך, הידע המצטבר בשלב הזה של המו"מ ישפיע על הערכה פיננסית ואסטרטגית ועל מחיר העסקה.
- ✓ **בדיקת נאותות מורחבת** – Due Diligence – תהליך הבדיקה של החברה הנרכשת והמתמזגת אמור להיות יסודי ומקיף כדי לוודא הנחות בתהליך הערכה, לזהות מקורות לערך החברה ולצמצם את ההפתעות לאחר סגירת העסקה.

3. תהליך היישום –

- ✓ **גישות אינטגרציה**, הבדלי תרבות ושמירת ההון האנושי – בניגוד לגישה האינטואיטיבית אשר מתייחסת לכל המיזוגים/רכישות כאילו הן מקשה אחת, לפי

¹⁴ ובר ואח', בריתות אסטרטגיות מיזוגים ורכישות, ראו לעיל ה"ש 1.

גישת יצירת הערך יש לנתח ולאבחן כל תהליך של מיזוג/רכישה ולהחליט מה גישת האינטגרציה המתאימה לו.

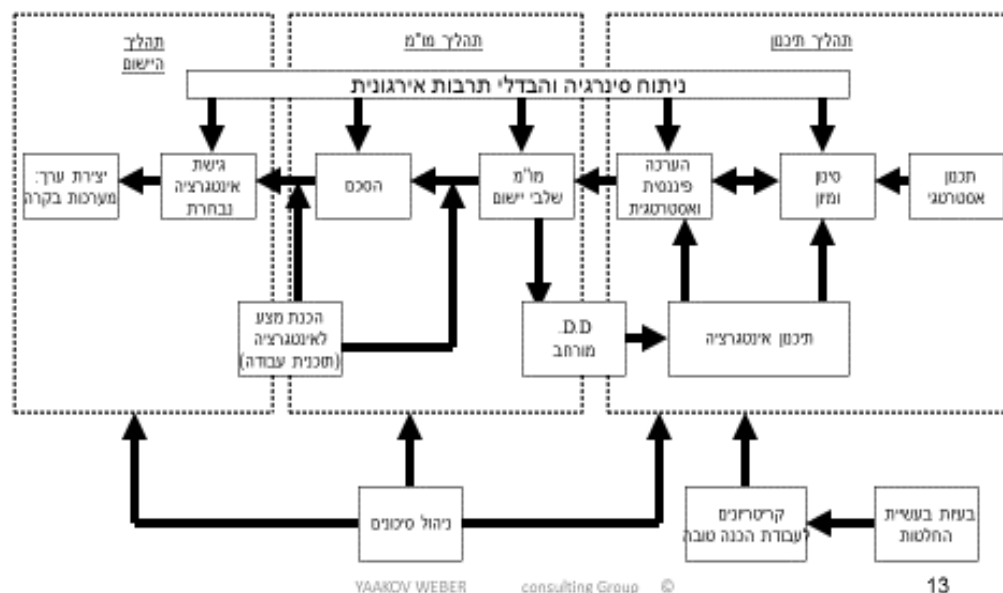
מידת השילוב - שילוב הארגונים יכול להיעשות ברמות שונות של עוצמה ומהירות. המינון הנכון תלוי מחד, במטרות השילוב, קרי פוטנציאל הסינרגיה הקיים, ומאידך, בקשיי המימוש והרישום של פוטנציאל הסינרגיה, קרי הבדלי התרבות הניהולית והתנאים הארגוניים המיוחדים לכל מיזוג/רכישה.

✓ **מדידה, בקרה ומשוב** – הדגש בגישת יצירת הערך הוא על התהליך והשלבים שיביאו למימוש הסינרגיה ולא רק על תוצאות סופיות המתעלמות מהדרך המורכבת שיש לנהל. כדי לוודא שתוכניות האינטגרציה מופעלות כהלכה יש להפעיל מערכת מדידה, משוב ובקרה מפורטת. מדדי בקרה והערכה יוגדרו מראש בארבעה תחומים: מדדי תפעול, מדדי אינטגרציה, מדדי שינוי בתרבות ארגונית, מדדי ביצועים פיננסיים.

ניהול סיכונים – מאחר ולא ניתן לחזות מראש את הבעיות הצפויות והקשיים בדרך, נדרש להשקיע במערכת ניהול סיכונים. במערכת זו יש להגדיר את הנושאים הקריטיים, לאבחן את הנחות היסוד בתהליך התכנון ולזהות את הסיכונים. הסיכונים ינותחו לפי קטגוריות, סדרי עדיפויות וקריטריונים.

מודל יצירת ערך במיזוגים ורכישות

פרופ' יעקב ובר



המצב הקיים

תהליך איחוד, סגירה או רפורמה ושינוי של יחידות במינהל הציבורי הוא ברוב המקרים חלק ממהלך רחב יותר, יזום, מכוון ומונחה של רפורמה מנהלית. ברוב המקרים ניתן לזהות שחקנים בעלי אינטרסים שונים המעורבים בתהליך. משחק הכוחות הוא שיקבע האם התהליך יוכתר כהצלחה או ככישלון.

שתי נקודות המוצא אשר מובילות לתהליכי מיזוג, פירוק והעברה של יחידות ממשלתיות הן:

א. מדיניות ממשלתית (החלטה פוליטית)

ב. אסטרטגיה משרדית (החלטה מקצועית)

א. מדיניות ממשלתית (פוליטית):

סמכותה של הממשלה למזג, לבטל ולהעביר יחידות קבועה בסעיפים 31(ג)-(ד) לחוק יסוד: הממשלה:

(ג) "הממשלה רשאית, באישור הכנסת, לאחד משרדים, לחלקם, לבטלם ולהקים משרדים חדשים";
(ד) "הממשלה רשאית להעביר שטחי פעולה ממשרד למשרד".

הממשלה רשאית לאצול את סמכותה לשרים מכוח סעיף 4(א) לחוק יסוד: הממשלה. כן יכול שר לפרק/למזג יחידות אם הוענקה לו סמכות ישירה בחוק או אם העביר ראש הממשלה לידי סמכות שהייתה נתונה לשר אחר.

החלטות פוליטיות מהוות אחד המניעים הדומיננטיים בשרות הציבורי למיזוג/איחוד וסגירת יחידות. במקרים רבים נגזרת החלטת הממשלה מהסכמים קואליציוניים, במסגרתם מוסכם על הצדדים לפרק/להעביר יחידות תמורת הצטרפות לקואליציה. מטבע הדברים מדובר בתחומים המעוררים חשיבות ציבורית ולאומית גבוהה, ואשר מובאים להכרעת הממשלה. עם זאת, בהעדר מנגנון מקצועי השותף להכנת הצעת ההחלטה לדיון, נאלצת הממשלה להיעזר במצע המוגש בדרך כלל מטעמו ועל דעתו של יוזם הנושא – גוף פוליטי ולא מקצועי. כתוצאה מכך מנוסחות רבות מן ההחלטות בעמימות ובחֶסֶר. לעתים לא קובעת ההחלטה מיהו הגורם האמון על מיזוג/פירוק/העברת היחידה. בנוסף, מתאפיינות ההחלטות בהעדר רציונל מקצועי, נתונים רלוונטיים והנחיות יישומיות.¹⁵ התוצאה במקרים רבים היא כשל או הצלחה חלקית בלבד בהשגת יעדי המיזוג ומטרותיו.

¹⁵ 100 הימים הראשונים, המלצות לרפורמות מבניות ברשות המחוקקת, בשירות הציבורי ובשלטון המקומי, נייר עמדה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 1999, עמ' 39-43.

ב. אסטרטגיה משרדית (מקצועית):

החלטה מקצועית (בדרג שר או בדרג מקצועי) הנסמכת על מדיניות המשרד. השינוי נגזר ממטרות העל של המשרד, מהתייעלות, משינויים דמוגרפיים, ממגמות עתידיות ומשינויים טכנולוגיים.

תהליכי מיזוג וסגירה של יחידות ממשלתיות בישראל לאורך השנים:¹⁶

היחידה	ההחלטה	נקודת מוצא	חסם בתהליך	אתגר בתהליך	השגת יעדים ומטרות
פיצול משרד העבודה והרווחה ואיחוד משרד העבודה עם משרד התמ"ס	הקמת משרד שיעסוק בנושאי תעסוקה. הכללת גופים בעלי זיקה לנושא תחת משרד אחד	מדיניות ממשלה	<ul style="list-style-type: none"> • התנהלות איטית • כפילות תפקידים • חוסר גיבוי תקציבי 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ צוות מוביל בראשות סמנכ"ל ❖ בניית אמון בין הסתדרות/ נציבות/ נש"מ ❖ שיתוף וועדים בדיוני תקני כ"א ❖ גיבוי פוליטי 	חלקי
איחוד בי"ח נס ציונה – באר יעקב	מגמות עתידיות הקמת יחידה ייחודית במרכז	החלטת דרג מקצועי מהשטח		<ul style="list-style-type: none"> ❖ מחויבות הנהלה לשינוי ❖ תכנון אסטרטגי 	V
רשות השידור	החלטות משתנות במהלך השנים. הקמת גוף שידור חדש במקום רשות השידור	החלטה אסטרטגית – דרג שר	<ul style="list-style-type: none"> • מבנה כ"א מנופח • מבנה שכר מעוות וועדים • לחצים פוליטיים 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ גיבוי ממשלה רחב לתהליך ❖ גיבוי תקציבי 	עדיין בתהליך
הקמה וסגירת משרד כלכלה ותכנון	הקמת גוף תכנוני	החלטה פוליטית וקואליציונית	<ul style="list-style-type: none"> • חוסר תכנון אסטרטגי 		X
נתיבי ישראל החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (מע"צ החדשה)	מעבר למתכונת חברה עסקית. מעבר מתפקיד ביצועי לתפקיד מפקח ומנהל פרויקטים	החלטה אסטרטגית בדרג שר	<ul style="list-style-type: none"> • מ"מ וועד • תהליכי איוש • שינוי מיקום גיאוגרפי 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ דמות מובילת שינוי ❖ תקצוב הולם ❖ החלטה ממשלתית ❖ גיבוי הסתדרות 	V
רשות האוכלוסין וההגירה	הצורך בגוף להתמודדות עם בעיית הגירה ועובדים זרים	החלטה פוליטית	<ul style="list-style-type: none"> • מאגרי מידע • חוסר תכנון 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ גיבוי ממשלה ❖ נסיבות חברתיות דוחקות 	חלקי

¹⁶ הנתונים נאספו באופן עצמאי על ידי חברי הצוות ממקורות פתוחים לציבור: אתר הכנסת, קטעי עיתונות, החלטות ממשלה, דוחות מבקר המדינה ופגישות עם גורמים רלוונטיים.

סקירת תהליכי מיזוג וסגירת היחידות בסקטור הציבורי בישראל מעלה כי מקור ההחלטה, מוביל השינוי והאסטרטגיה לשינוי הם בעלי השפעה רבה על סיכויי ההצלחה/הכישלון של התהליך.

הסקירה מראה שבהיעדר אלמנט מקצועי בתהליך האסטרטגי של השינוי קטנים הסיכויים להצלחת המהלך, ולהפך: קיומו של ממד מקצועי כבר בשלב קבלת ההחלטה מגדיל את הסיכוי להצלחת המהלך ולהשגת מטרותיו.

הגדרת הבעיה

היעדרה של מדיניות סדורה לקבלת החלטה וליישום של תהליכי מיזוג או סגירת יחידות מובילה לכישלון חלקי או מלא בהשגת יעדי השינוי המבוקש

המטרה

גיבושם של מדיניות, כלים ומנגנונים להובלת הליכי מיזוג וסגירת יחידות, שישמשו בסיס לעיצוב ההחלטה וליישום מוצלח של הליכי השינוי

החלופה המוצעת - "חוסן השינוי"

ביסודה של החלטת הממשלה עשויים לעמוד עמדות מקצועיות שונות, שיקולי מדיניות מנוגדים, וחלופות שונות להגשמת המדיניות המועדפת. לכן, בשל נקודת המוצא הפוליטית של מרבית ההחלטות לשינוי, ולשם עיבוי וחיזוק הממדים המקצועיים בהחלטה, מצא הצוות לנכון להוסיף למודל יצירת הערך של פרופ' ובר שלב מקדים, "חוסן השינוי".

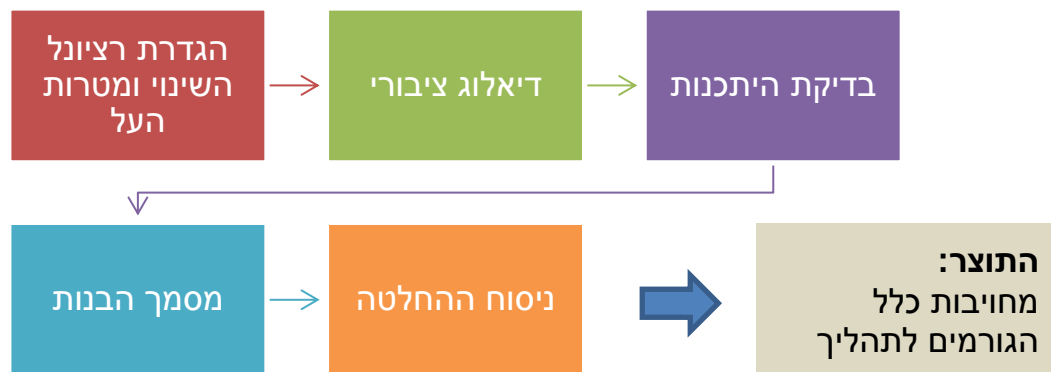
שלב "חוסן השינוי" מבטיח את ביסוסו של הליך קבלת ההחלטות, והוא כולל איסוף מידע ונתונים שיהיו התשתית העובדתית הנחוצה לדיאלוג עם כלל השותפים, פיתוח ובחינה של חלופות אפשריות, ובחירה מנומקת בחלופה המועדפת ליישום המהלך. שלבים אלו מתבצעים לרוב באופן מובנה כאשר ההחלטה על המיזוג/הסגירה מתקבלת בדרג מקצועי, ואולם כאשר מקור השינוי במדיניות ממשלתית יש לקיים עבודת מטה ולבסס תשתית מקצועית להחלטת הממשלה על מנת להבטיח שהשינוי יבוצע באופן אופטימלי.



דיאלוג מול דרג מדיני - החלטה פוליטית ברת יישום

יתר על כן, יש לזכור שהצלחת המיזוג/הסגירה תלויה בגורמים ומשתנים רבים. המורכבות הכרוכה בריבוי של שחקנים משפיעים (חוץ-ארגוניים ופנים-ארגוניים) מחייבת תכנון מקדים להתמודדות מיטבית עם התנגדויות וחסמים בתהליך. לכך יש להוסיף הפתעות, התפתחויות בלתי-צפויות ובעיות שקשה לחזותן מראש. התוויה, הבניה והסדרה של עקרונות לביצוע המהלך יטיבו את ההתמודדות עמן.

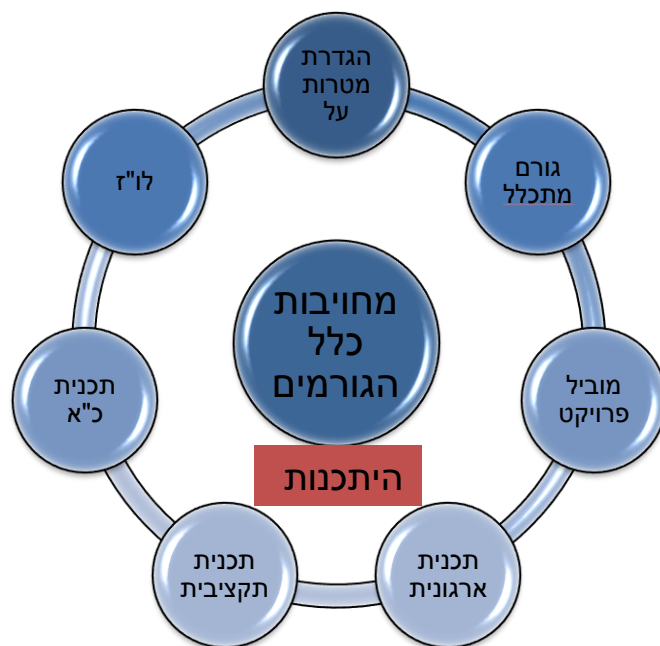
שלב א': שלבים בעיצוב ההחלטה



1. הגדרת רציונל השינוי ומטרות העל – הגדרת הצורך במיזוג/איחוד או סגירת יחידה. הגדרת התועלת שבתהליך לארגון ולציבור.
 2. דיאלוג ציבורי – שיח לאיתור וזיהוי עמדות הגורמים השונים המעורבים בתהליך, קרי: המשרדים המתמזגים, איגודים, משרד האוצר, ציבור, נציבות שירות המדינה.
 3. בדיקת היתכנות – בדיקת היתכנות הכוללת בדיקה פיננסית ומשפטית. בנוסף ניתוח כל ההיבטים הארגוניים, היבטי תשתית, היבטי כ"א, היבטים חברתיים, ערכיים והבדלי תרבות ניהולית. זיהוי חלופות שונות מותאמות לדרישות השותפים וסדרי עדיפויות.
 4. מסמך הבנות – מסמך המגדיר את המסגרת הכללית לשיתוף הפעולה ומשקף הסכמות עקרוניות. מגדיר את מהות שיתוף הפעולה המתוכנן, את המטרות המשותפות לצורך הפרויקט או להשגת היעד, את התרומה של כל צד ו/או חלוקת התפקידים וכן חובות כלליות הידועות באותו שלב מוקדם. נציין כי אין פורמט אחד 'נכון' למזכר הבנות. היקף ההסכמות ורמת הפירוט של הנושאים המוסכמים יושפעו ממטרת ההתקשרות, ממהות העסקה ומיחסי הכוחות בין הצדדים.
 5. **ניסוח ההחלטה – על מחויבות כלל הגורמים לתהליך לבוא לידי ביטוי בנוסח ההחלטה, הכולל רציונל, מטרה ויעדים נדרשים. כמו כן ההחלטה חייבת להגדיר מתכלל לתהליך, מוביל פרויקט ולוח זמנים ריאלי ליישום ההחלטה.**
- ג. מתכלל (רגולטור): גורם אחד מגופי הרגולציה האחראי לתיאום וסנכרון בין הגורמים השונים המעורבים בתהליך.
- מומלץ למנות כמתכלל מנכ"ל או משנה למנכ"ל מאחד המשרדים המתמזגים.
- ד. מוביל הפרויקט: ניהול מיזוגים הוא תהליך מורכב ביותר הדורש מיומנויות ניהול גבוהות מאוד. רצוי למנות מוביל לפרויקט שהינו בעל פרופיל מתאים להובלת התהליך: בעל ניסיון ויכולת הובלת שינוי, יצירת אמון, ויצירת ממשקים; הנחשב על ידי הסובבים אותו

ליעיל בתחומי, מוצלח בפתרון בעיות, יצירתי בהתוויית דרכי פעולה ובעל ניסיון בהגעה לתוצאות תוך יצירת הסכמות, מוטיבציה והתגייסות אצל הסובבים אותו.¹⁷ מומלץ למנות כמוביל פרויקט מנהל בכיר מאחד הארגונים המתמזגים. כן מוצע כי לצד מוביל הפרויקט יפעל מנהל בכיר של הגוף המתמזג ליצירת אמון העובדים המועברים בתהליך.

תוצר חוסן השינוי



ביסוס התהליך במעגל התכנון הממשלתי

¹⁷ אייל קמינקא, הכל אישי! אחד משרד התמ"ת: שנתיים ראשונות, 2006.

שלב ב' : תכנון

- ❖ הקמת ועדת היגוי המורכבת מנציגי המשרדים לתאום והנחיית מטה המעבר
- ❖ קבלת החלטה ברמת הנהלה על איחוד יחידות – הגדרת תכולת הפעילות
- ❖ הגדרת יעדים התואמים את קווי המדיניות וסדרי העדיפויות של המשרדים
- ❖ בניית לוחות זמנים ותכנון תהליכים - משימות לביצוע
- ❖ הגדרת הפעילויות והנושאים שיטופלו במסגרת הפרויקט
- תשתיות ולוגיסטיקה
- מערכות מידע ומחשוב
- תקציבים וכספים
- הון אנושי

שלב ג' : היישום (מדריך למוביל)

תשתיות ולוגיסטיקה :

עקרונות מרכזיים במהלך :

- ❖ מיקוד בעובד כלקוח
- ❖ המשכיות השירות
- ❖ מניעת פגיעה באוכלוסייה מקבלת השירות ופריסת השירות

<ul style="list-style-type: none"> ❖ הגדרת דרישות ואפיון טכני בהתאם לרמה ואופי המבנה העתידי ❖ בניית מפרטים טכניים המותאמים לצרכי היחידה ❖ שריון תקציבי בהתאם לפרוגרמה וצרכי הפעילות - התקציב יכלול הוצאות קבועות והוצאות חד פעמיות (קבועות: שכ"ד, ארנונה, חניה, תחזוקה חשמל וכד'; חד פעמיות: הצטיידות, ריהוט, הוצאות מעבר ושונות). 	שינוי מבני
<ol style="list-style-type: none"> 1. תכנון הפרוגרמה 2. התאמת יחידות מקצועיות בהתאם לקשרים וזיקות 3. תכנית שיבוץ במבנה החדש 4. הכנת תכנית מיפוי לאכלוס – תהליך עקרוני: <ul style="list-style-type: none"> • סוגיות לטיפול במעבר למבנה החדש, מחלקה חדשה, אגף חדש וכו'. • שילוב שינויים ארגוניים ושינויים תפעוליים בתהליך המעבר (ניצול הזדמנויות, בחינת חלופות אנרגטיות, ממשלה ירוקה וכד'). • צרכים עתידיים בתחום (גידול / קיטון), שינוי מבני. 	התאמת הפרוגרמה למבנה המוצע:

<ul style="list-style-type: none"> • גורמים שותפים: בטחון, מחשוב, לוגיסטיקה, משאבי אנוש, תכנון ובינוי. 	
<p>שלב ההערכות:</p> <p>נקודת מוצא (הנכס המתפנה)</p> <p>נקודת היעד (הנכס המתאכלס)</p>	<p>בכל פרויקט מיזוג יחידות יש לטפל בשני קצוות המעבר:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • מיפוי היחידות וסיוור מוקדם במקומם הנוכחי ובמקום הייעודי • קביעת לוח זמנים של קבלת המבנים לאכלוס (ולו"ז לקבלת כל יחידה ומבנה). • מיפוי היחידות הארגוניות המיועדות לעבור ולשלב ההתכנסות וכמות העובדים יחד עם פוטנציאל גדילה עתידי • קביעת נושאים המחייבים יציאה למכרז (נכסים, הצטיידות שירותים) 	<p>הגדרת הנושאים והפעילויות שיטופלו במסגרת פרויקט המעבר:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • הגדרת הפעילויות והנושאים שבאחריות מטה המעבר (מינוי אחראי) • קביעת שיטת המעבר - העברת יחידה בשלבים או בשלב אחד תוך התחשבות באילוצים (נפחי מעליות בבניינים המתפנים ובבניינים המתאכלסים, אמצעי תעבורה וכו') • שמירה על המשך שירות לקהל הלקוחות מקבלי השירות • למידת הצרכים והמגבלות של כל יחידה בהקשר לאופן העברתה • הגדרת האמצעים למעבר- אמצעי שינוע, כלים מכאניים, כלי תחבורה וכו' • בדיקת נפחי האכסון הקיימים והתאמתם למתוכננים במיקום העתידי • קביעת לוח זמנים עקרוני (אבני דרך) - תחילת המעבר, סיום מעבר • הגורמים המשתתפים במעבר ולוחות הזמנים לכניסתם לפעילות ולתהליך • כתיבת מכרזים רלוונטיים בתחומי ההובלה, הארגון, המשרד וכו' • הערכות בהיטי תקציב – הכנת תכנון מפורט על כל היבטיו (כולל תזרים תקציבי לפי יעדי זמן) 	<p>תכנון עקרוני:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • תכנון לפרטים של כל הנדרש לביצוע העברות מסודרות של היחידות • הכנת תכנית מפורטת לפינוי ולאכלוס היחידות (הבניין המתפנה, הקומה המתפנה, שם יחידה, הבניין המתאכלס, הקומה המתאכלסת ומס' העובדים) • הכנת תכנית מפורטת לפינוי ולאכלוס מטה, משרדים, יחידות • תובלה - הכנת מפרט צרכים לקביעת נפחי הובלה דרושים עפ"י לו"ז מתוכנן • לוח זמנים לפרסום הודעות לגורמים רלוונטיים לגבי המעבר. 	<p>תפוקות – תכנון עקרוני של מעבר יחידות/עובדים:</p>

<ul style="list-style-type: none"> פירוט הגורמים החיצוניים והפנימיים ואנשי הקשר הלוקחים חלק בתהליך המעבר - חב' חשמל, עירייה, משטרה, חברת הובלה, חב' ריהוט, טלפניה, חב' אחזקה, פיקוד העורף (ועוד...) פירוט המשימות של כל אחד מהגורמים ותאום לוח זמנים קביעת נהלי תאום בין הגורמים השונים פירוט פעולות התאום: כמות משאיות נדרשות, לוח זמנים, רפרנטים יחידתיים וכו' פרוט המשימות בעת המעבר: פירוט הפעילויות שבאחריות הגורם המתכלל, יעוד האנשים לגורם המתכלל, פיקוח ותאום בעת המעבר, הפעלת המתאמים היחידתיים, הפעלת בעלי התפקיד בעת המעבר, הכנת היעד לקליטת העובדים, תמיכה לעובדים ולבעלי התפקידים, מענה לבעיות, ועוד אריזה, סימון והעברה לנקודות ריכוז קבלת אישור העברה ממטה המעבר העמסה והובלת ציוד ומכשור למבנה המתאכלס פריקת ציוד בנקודות ריכוז בבניין המתאכלס העברת הציוד לעמדות העבודה ולשטחי העזר על ידי חברת ההובלה, תוך הכוונה ובקרה אישור לקבלן המבצע על ביצוע המשימות סידור וארגון הציוד בעמדות העבודה ובשטחי העזר הפעלה ראשונית של הציוד לצורך בדיקה, תיקונים ושיפורים (בטרם מעבר). הפעלה שוטפת של הציוד וכניסה לשגרת עבודה 	<p>תפוקות השלב – מסמך תכנית עבודה מפורטת</p>
<ul style="list-style-type: none"> פינוי הציוד הישן במבנים המתפנים ניקיון יחידות - פינוי אשפה, הזמנת פינוי פסולת ונייר הזדכות על המבנה המתפנה 	<p>פעילויות לאחר המעבר: פעילויות המתבצעות בסמיכות למעבר</p>
<ul style="list-style-type: none"> הכשרת צוות – להיכרות עם הציוד, התפקידים בחירת צרכים עתידיים להכשרה בחירת זמינות מש"א לתהליך עצמו ולאחר המיזוג להמשכיות השירות יצירת הכשרה ארגונית, מקצועית נדרשת בכדי לקדם את פני התהליך והמשכיות השירות. 	<p>הערכות בהיבטי משאבי אנוש</p>
<ul style="list-style-type: none"> בקרת התהליך בקרת איכות וזמינות השירות 	<p>בקרה ומדידה</p>

תשתית טכנולוגית - מחשוב

רקע

קיימת שונות במודלים להפעלת שירותי מחשוב, והם אינם בחפיפה מלאה למבנה הארגוני. ניתן לספק שירותי מחשוב באופן מרכזי ליחידות מבוזרות, ולהיפך. בעת החלטה על איחוד או פיצול יחידות ממשלתיות, יש לבחון בכל מקרה לגופו את מצבן של מערכות המידע ביחידות המעורבות, בכדי להבין את המשמעויות המתחייבות והמתאפשרות מן השינוי.

מרכיבים שונים לבחינה	
יישומים / אפליקציות / מערכות מידע	
מידע ניהולי ברמת מדיניות	ניתן לאסוף ולאחד מידע מארגונים נפרדים (כפי שעושים משרדי הממשלה באוספם מידע מכלל הארגונים שבאחריותם המיניסטריאלית – למשל, משרד הבריאות אוסף מידע על אשפוזים מכל בתי החולים בישראל), והדבר אינו מחייב יחידות ארגוניות לעבוד באותן מערכות מידע.
מידע ניהולי תפעולי	קל יותר למנהלים לעבד מידע ולהשוות בין יחידות כאשר הן עושות שימוש באותה מערכת מידע (למשל, השוואת נתוני כח אדם ברמת הנציבות קלה יותר כאשר כולם עובדים במרכבה). על כן, בדרך כלל קיימת עדיפות לכך שיחידות בניהול משותף יעשו שימוש באותן מערכות לתפעול הארגון.
מערכות תפעוליות למימוש תפקידיהם המקצועיים של היחידה –	באם קיימות פונקציות המבצעות את אותם תהליכים ביחידות המתאחדות, ישנה עדיפות גבוהה לעבודה באותה מערכת תפעולית. לעומת זאת, כאשר מדובר בתהליכים תפעוליים נפרדים, אין יתרון לאיחוד מערכות אלה.
תשתיות ותמיכה במשתמשים	
פריסה גיאוגרפית –	ככל ואין שינוי פיזי במיקום היחידות ובפריסת העובדים ביחידות הללו, נדרשת תמיכה מקומית בכל אתר פיזי בו נמצאים משתמשי מחשוב. היבט זה נגזר מן הפריסה הגיאוגרפית והוא בלתי תלוי בתחומי מחשוב אחרים (איחוד מערכות ואיחוד תשתיות).
שרת מקומי	מקובל כי בכל אתר פיסי בעל היקף משתמשים משמעותי (~ מעל חמישים משתמשי מחשוב), נדרשת תשתית מקומית מינימלית לצורך שירותי מחשוב הולמים (ארון תקשורת, שרת קבצים מקומי, שרת מייל מקומי). ניתן להחליט לעבוד באופן מלא מול שירות מרכזי, אך לעתים יש בכך בכדי לפגוע במהירות העבודה הממוחשבת. שינוי במספר האתרים הפיסיים משפיע על צורך זה.

<p>חדר שרתים מרכזי</p>	<p>קיים יתרון בניהול Datacenter מרכזי ליחידות המנוהלות באופן משותף, תוך אספקת שירותי תשתית מרכזיים, רכש מרכזי של חומרה ותוכנה, ניהול מרכזי של היבטי אבטחת מידע, ועלויות כח אדם אחודות לניהול שירותים אלה. יחד עם זאת, אין חובה לאחד שירותי תשתיות והדבר תלוי בשיקולי עלות-תועלת ספציפיים למצב הייחודי של כל יחידה ויחידה. תהליך האיחוד יכול לכלול עלויות חד פעמיות גבוהות, אולם לאחר מכן צפויה התייעלות וחסכון משמעותי.</p>
<p>רשת תקשורת</p>	<p>עבור יחידות המנוהלות יחד יש צורך ברשת תקשורת משותפת, דבר שיכולות להיות לו משמעויות בקווי תקשורת וחיבורם לרשת. בדרך כלל לא מדובר בעלויות גבוהות במיוחד.</p>
<p>תכנון עקרוני – יחידת מחשב</p>	<ul style="list-style-type: none"> • תכנון לו"ז נדרש להעברת חדר המחשב • עבודה מול חברת התכנון של חדר המחשב • קביעת אמצעי השינוע למעבר ותכנון ההעברה • קביעת לוח זמנים עקרוני (אבני דרך) - תחילת המעבר, סיום מעבר • הגורמים המשתתפים במעבר • כתיבת מכרזים רלוונטיים בתחומי ההובלה וכו'
<p>שיקולי מחשוב בשלב ההחלטה על איחוד יחידות:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • קיימת עלות ראשונית גבוהה לשינויים בתחום המחשוב • בטווח הארוך ייתכן חסכון משמעותי מאיחוד שירותים • ישנם מודלים שונים למימוש ההיבטים השונים, לאחר איחוד ארגוני, ניתן עדיין להמשיך ולהפעיל שירותי מחשוב נפרדים עד רמה מסוימת, ולהחליט באופן פרטני מה מאחדים, מתי וכיצד
<p>התייעלות כלכלית</p>	<ul style="list-style-type: none"> • סטנדרטיזציה, קונסולידציה, אופטימיזציה – Economy of Scale • קשה לקבל כשמדובר בשירות עם ייחודיות והתאמה יחידתית גבוהה • איך מגדילים את דרגות החופש ביישום בלי לפגוע מהותית בכלכליות
<p>איכות ומצוינות השירות</p>	<ul style="list-style-type: none"> • יצירת סטנדרטים אחידים וגבוהים של שירות ברמת התשתית (זמינות, שרידות, הגנה), ברמת היישום וברמת לקוח הקצה • שירות הניתן ע"י יחידה "מקומית" נוטה להיות מותאם לצרכים המקומיים ואיחודו עלול לפגוע בשירות או בתחושת השירות • מזעור הפגיעה בחוויית השירות, כל שינוי הינו מקור לחששות
<p>סטנדרטיזציה ואחידות חוצה יחידות</p>	<ul style="list-style-type: none"> • תהליכים/מאפיינים מרכזיים לשירותים ואופן מימושם, מבטיחים סביבה הרמונית ועמידה ברגולציה ממשלתית ואחרת • פגיעה ביכולת להתאמה יחידתית ולעמידה בצרכים של עולמות

<ul style="list-style-type: none"> • איך מגדילים דרגות חופש בלי לייצא כאוס? 	תוכן שונים
<ul style="list-style-type: none"> • איגום המשאבים ואחזקת כל היכולות במקום אחד אמורים לייצר זמני תגובה טובים יותר מאלה שכל יחידה מסוגלת להבטיח באופן עצמאי • עודף ביקושים גורם לעיתים למצב הפוך בדיוק • כיצד שינוי התמהיל של מרכז וביזור יכול לשנות את התמונה? 	<p>זמן נדרש ליישום מערכות ושינויים, תקציב לפיתוח</p>

היבטים תקציביים וכספיים

רקע

פעולת מיזוג בין יחידות במגזר הממשלתי, הינה פעולה עתירת מורכבות בכלל ומן ההיבט הכספי/תקציבי בפרט. בנייר זה יוסבר, מדוע תכנון נכון של מהלך זה הינו חיוני וקריטי הן לעצם הצלחת המהלך והן ליישומו בצורה יעילה, כזו העושה שימוש מושכל באיגום המשאבים הציבוריים הנלווה למהלך מסוג זה. היות והתכלית למהלך מסוג זה, אמורה להיות, מן הסתם, שיפור כלשהו לטובת הציבור, אך טבעי הדבר כי הדבר יעשה תוך שאיפה למקסם, במידת האפשר, את התועלות הניתנות לציבור.

תועלות כלכליות	
איחוד פיזי	<p>שאלת התאמתו של האיחוד הפיזי בין שתי יחידות אשר הוחלט על מיזוגן, היא כמובן שאלה כבדת משקל אשר מצריכה בדיקה מעמיקה מול הנסיבות של כל איחוד.</p> <p>מבדיקת נתוני הדיור הממשלתי, עולה בבירור כי מן היבט הכלכלי יש היגיון רב בביצועו של איחוד פיזי. נתוני הדיור הממשלתי, כללו השוואה של ההוצאה הממשלתית על רכיבי עלות שונים (ניקיון, חשמל וכ"ו) בין דיור עצמאי לבין דיור משותף, נמצא כי ההוצאה בדיור המשותף, נמוכה יותר בכ-27%.</p> <p>דומה כי מגמה זו מתעצמת נוכח 2 עובדות:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. בדרך כלל המעבר מבוצע לדיור חדיש ומודרני יותר ולעובדה זו תועלות משל עצמה אשר יש קושי לכמת. 2. הנתונים לא כללו את הוצאות הביטחון בדיור החדש מפאת מחסור בתיעוד. הדעת סובלת, כי הוצאות אלו פוחתות בעת ביצועו של איחוד פיזי היות וזול יותר לבצע אבטחה של מבנה אחד גדול לעומת 2 מבנים קטנים.

<p>יתרונות לגודל:</p>	<p>• חיסכון במשרות – במקרים שנבדקו, החיסכון לא תמיד ברור ומתועד. על פניו, נראה שהדבר אפשרי. בכל מקרה, אין ספק כי הדבר נגזר מהחלטה ניהולית וכי בטווח זמן מסוים, ניתן לאחד משרות ניהוליות שונות. היות ועסקינן בנושא רגיש של כוח אדם, טווח הזמן ייגזר גם מתוך שיקולים של פוליטיקה ארגונית והרצון להתחשב בשביעות רצון העובדים כפרמטר בעל השפעה על סבירות הצלחתו של תהליך זה.</p>
	<p>איחוד פעילות כלכלית – לא נמצא תיעוד בנושא במקרים אחרים. יחד עם זאת, בהתאם לנתוני מינהל הרכש, ישנן יתרונות ברורים לגודל בפעילות רכש מול ספקים. לפיכך, מוצע לתת תשומת לב מיוחדת לאיחוד הרכש ולסינרגיה הן בין הקניינים בארגון החדש והן בין אלו העוסקים במכירת שירותים ללקוחות. כמו כן, מעבר לנושא הרכש, יש לתת את הדעת לפעילות כלכלית/כספית, שאיננה רכש כאשר גם בה עשויות להיות נקודות השקה בין 2 הגופים המתאחדים. למשל, הדבר במקרה של 2 משרדים המבצעים שניהם פעילות של תמיכה ברשויות מקומיות (כגון משרד הפנים ומשרד התחבורה, לצורך הדוגמא בלבד).</p>
	<p>למידה מן הגוף השני – קיימת תועלת, אשר קשה לכמת, בלימוד והפרייה הדדית, כאשר האיחוד נעשה בין גופים שאופן פעולתם דומה.</p>
<p>היערכות תקציבית וכספית</p>	<p>מהלך האיחוד טומן בחובו שאלות וסוגיות מורכבות. דווקא משום כך, יש לחשוש כי ההיערכות הטכנית החיונית להצלחתו של מהלך זה תישכח, ומכאן קצרה הדרך להקטנה משמעותית בהסתברות להצלחת המהלך. ככל שהדברים קשורים להיערכות תקציבית/כספית, הרי שאי ביצועה עלולה להגיע עד כדי כשל של ממש בתפקוד של אחד הגופים המתמזגים. בסעיפים הבאים יורחב הדיון במהלכים שיש לבצע על מנת להימנע מכך:</p>
<p>היערכות תקציבית</p>	<p>הדיון התקציבי שראוי להתקיים בצמוד למהלך זה הינו מהלך מורכב ביותר. המטרה כאמור, היא לקיחתם של שני גופים מתפקדים והפיכתם לגוף חדש שתפקודו לא ייפגע ורצוי שאף ישתפר בהשוואה למצב אשר קדם לאיחוד. לשם כך יש לתת את הדעת על הסוגיות הבאות-</p> <p>מיפוי מחדש של חלוקת המשאבים – על מנהל הפרויקט, בתיאום עם מתכלל התהליך, לבחון היטב את צרכי המשרד המאוחד ולקיים בחינה מעמיקה של חלוקה מחדש של המשאבים. חלק מהשאלות שיעלו יהיו למשל הפחתת תקציב האבטחה והגדלת תקציב הניקיון בתוך תקציב התפעול של המשרד המאוחד</p>

<p>וחלקן יעסוק בסוגיות מורכבות יותר של חלוקת תקציב המחשוב המאוגם בין שני הגופים המתאחדים.</p>	
<p>תקצוב עלויות חד פעמיות – ככל שישנן עלויות חד פעמיות בנושא המעבר, בין אם משום שמדובר באיחוד פיזי ובין אם מסיבות אחרות, יש להסדיר הנושא מול אגף התקציבים באוצר.</p>	
<p>מיפוי כל תקנות התקציב – יש לוודא מול אגף התקציבים באוצר האם יש איחוד של תקנות שכן למהלך זה השפעות כספיות רבות, בין היתר הצורך לבצע הסבה מחדש של כלל התחייבויות לספקים.</p>	
<p>היערכות כספית: ככלל, המהלכים המצוינים בתת פרק זמן, אמורים להתבצע מול חשבי המשרדים, אשר יסתייעו במטה החשכ"ל בהתאם לצורך. להלן פירוט של מהלכים אלו:</p>	
<p>על מנת לשלול כל אפשרות של פגיעה בשכר העובדים, יש לוודא כי מל"מ ערוך לביצוע שינוי זה. נושא זה נגזר במידה רבה גם מהחלטות שונות בנושאי כ"א, כגון איחוד שעוני נוכחות וכו'.¹⁸</p>	<p>תיאום מול מחולל השכר</p>
<p>יש לוודא כי תבוצע הסבה של כלל ההתחייבויות לספקים או/ו כלל הדרישות מן הלקוחות במיוחד במידה ונעשה איחוד של תקנות תקציביות. כמו כן, יש לתת ביטוי במערכת המרכב"ה לכל השינויים שנעשו בתקציבו הפנימי של המשרד (למשל, הגדלה של תקציב בניקיון והקטנה של תקציב האבטחה) ולשינוי מתאים של מערך ההרשאות במשרד החדש בכל התחומים הלוגיסטיים והפיננסיים, לרבות הממשק מול מל"מ.¹⁹ כאן המקום להוסיף, כי הן מבחינת אנשי מל"מ והן מבחינת אנשי מרכב"ה, מדובר במהלך מורכב אשר נחוץ לערבים בו, כאמור באמצעות החשב, בהקדם האפשרי.</p>	<p>תיאום מול מרכב"ה</p>
<p>יש צורך בהרשאה מן הממשלה על מנת להיות מוסמך להתחייב בשמה. יש לדון הן בנושא של רשימת המורשים החדשה בשם היחידה המאוחדת והן בנושא סכום מגבלת ההרשאה שתינתן לגורמים השונים אשר יופיעו ברשימה זו.</p> <p>בהקשר זה, היות ובכספי ציבור עסקינן, נראה כי יהא זה הולם לבחון את מערך ההרשאות ולהימנע מביצוע של אגר צייה פשוטה של הסכומים השונים שהיו קודם לכן בשתי היחידות. (לדוגמא: סמכות חתימה ביחידה א' לבעל תפקיד X ביחד עם חשב המשרד - 10 מלש"ח). סמכות חתימה ביחידה ב' לבעל</p>	<p>חוק נכסי המדינה – בהתאם לסעיף 6(א)(2),</p>

¹⁸ במל"מ ישנו הליך סדור שמהווה הנחייה טובה של הפעולות הנחוצות לשם ביצוע המהלך בהצלחה.

¹⁹ למרכב"ה יש נוהל מפורט המפרט את כלל הפעולות הנחוצות בהקשר זה.

<p>תפקיד X ביחד עם חשב המשרד – 20 מלש"ח. עסקה מקסימלית ב-5 השנים האחרונות ביחידה א'- 10 מלש"ח. עסקה מקסימלית ב-5 השנים האחרונות ביחידה ב'- 15 מלש"ח. על פניו, נראה שבמקרה דנן, אין מקום לקבוע כי סמכות החתימה ביחידה המאוחדת תהיה 30 מלש"ח, כי אם 25 מלש"ח בלבד וזאת נוכח הצרכים, כפי שאלו עולים מבדיקה שתיעשה מספר שנים לאחר. (בדוגמא זו 5 שנים).</p> <p>בהתאם לנפח הפעילות הכספית של המשרד, מוצע לתת הודעות מראש לכל הספקים, לרבות בעיתונות, אשר מעדכן אותם על המהלך ומבקש מהם לגלות אורך רוח במקרה של קשיים.</p>	
---	--

ההון האנושי

משאבי אנוש ביישום התהליך ותפקידיו

כל שינוי ארגוני, ובפרט מיזוג יחידות, טומן בחובו פוטנציאל להתנגדות מצד העובדים החוששים להיפגע מהמהלך. אתגר נוסף בעל פוטנציאל להקשות על המיזוג הוא השוני בתרבות הארגונית ובשיטות העבודה של הארגונים המתמזגים. לפיכך, ישנה חשיבות מכרעת לשיתופו של אגף משאבי אנוש כגורם מכריע להצלחת תהליך המיזוג: ²⁰

לאור חשיבותה של יחידת משאבי אנוש להצלחת תהליך המיזוג, רצוי לפעול בדרכים הבאות:

- ❖ שילוב משאבי אנוש כבר בתהליך התכנון, בשלב הביצוע ובמעקב שלאחריו
- ❖ נדרשת שקיפות כלפי העובדים לגבי התהליכים הצפויים. ככל הניתן, יש להפוך את העובדים לשותפים לתהליך
- ❖ אין לפגוע בעובדים, במעמדם, בתנאי שכרם ובתנאי עבודתם
- ❖ טיפול במקרים בעיתיים על ידי מנהל משאבי אנוש או בכיר מטעמו
- ❖ ניווד עובדים בהסכמה (הצגת הניוד כהזדמנות)
- ❖ יצירת הסכמות עם ועדי העובדים ועם ארגון העובדים היציג
- ❖ תקשורת שוטפת בתוך הארגון שבה יושם דגש על ההזדמנויות שיכולות להיווצר כתוצאה מהמיזוג, הן ליחידה הקולטת והן ליחידה הנקלטת. דרכי התקשורת צריכים להיקבע עוד בשלב תכנון התהליך. כמו כן יש לקבוע מי מבצע את התקשורת.
- ❖ קביעת תנאי פרישה ייחודיים לעובדים, ופרסומם

²⁰ Thornon, & The Guardian, ראו לעיל ה"ש 4.

- ❖ קביעת תנאים נוספים מעבר לזכויות הקיימות (תוך השוואה לתנאים שניתנו במקרים קודמים)
- ❖ עריכת סדנאות בנושא התמודדות עם שינוי וחוסר ודאות (עדיפות להדרכה חוץ-אירגונית)
- ❖ שקיפות של ההנהלה לגבי מכרזים לתפקידים חדשים
- ❖ ביצוע סקר שביעות רצון מתהליך הטיפול בעובדים

מדריך לסוגיית כוח אדם

אלה העקרונות אותם מומלץ ליישם במסגרת הליך המיזוג, בין אם העובדים מועברים לארגון אחר ובין אם הם עומדים בפני גל פיטורין. יש לפעול תוך הכוונה משפטית.²¹

האם שקלתם...	
תכנית לתקשורת הפנימית עם צוות העובדים ועם איגודי העובדים, על מנת להבטיח העברה סדירה ועקבית של מידע?	תקשורת
לקבוע איש קשר שיהיה זמין לפניית עובדים שהושפעו?	
להנהיג מפגשים סדירים לקשר פנים אל פנים עם העובדים?	
ישנן דרכים שונות בהן מגיבים העובדים לשינוי ועל כן הם עשויים להזדקק לצורות שונות של תקשורת?	
לצמצם את חוסר הוודאות סביב פיטורים והעברות על ידי מתן מוקדם כלל הניתן של מידע לגבי תנאי הפיטורים ומועדם?	
האם – במקרים בהם יש השפעה על תנאי ההעסקה של העובדים – מתבצע ניהול נכון של ציפיות העובדים וזכויותיהם?	
כיצד לתקשר באופן ברור עם העובדים, מוקדם ככל האפשר ובאופן סדיר ככל הניתן, כולל להודיע להם כשיש עיכובים?	
למי עליך לפנות במשרד שלך ברגע שאתה מזהה דבר שתהיה לו השפעה על העובדים והאם הוא יוכל לסייע לך לפתח תכנית כוח אדם?	תכנון
לפרסם הנחיה למנהלים כיצד לתמוך בצוות העובדים?	

²¹ Cabinet Office, Public bodies reforms: checklist for departments (March 2012), see: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62131/120329-Public-Bodies-Reforms-Checklist-for-Departments-FINAL.pdf

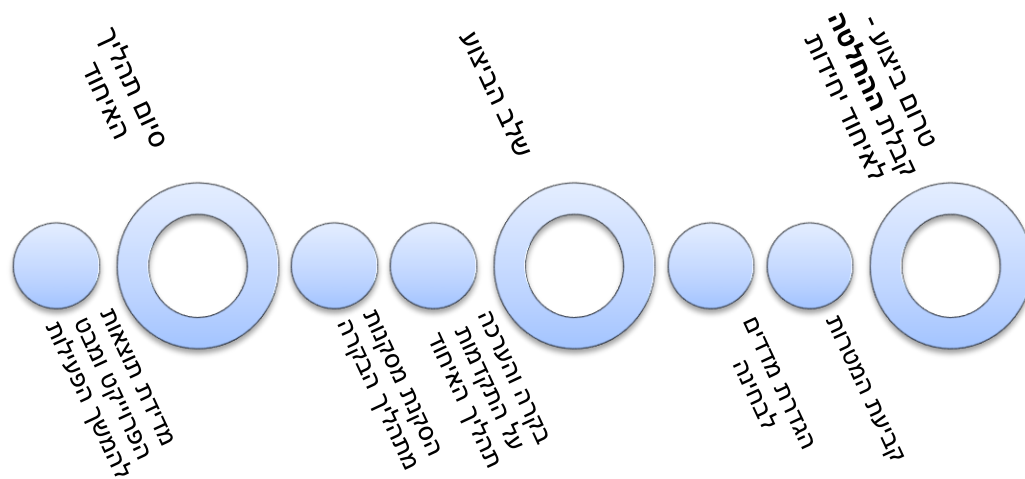
	האם שקלת...
	לבחון את שינויי כוח האדם בהקשר של צרכי כוח העבודה העתידיים של המשרד ושל הגופים הציבוריים שיוותרו בו?
	האם יש בידך מידע מספק לגבי העובדים והחוזים שלהם
	האם 'נשירה טבעית' תביא להקטנת מצבת העובדים?
	שאתה יכול לשנות סטטוס של עובדים ולהפוך אותם לעובדי מדינה?
	האם המערכות והתהליכים של משאבי האנוש (כולל משכורות) יכולים להתמודד עם מגוון של תנאי העסקה שונים?
	האם יש סוגיות ביצוע / תרעומות קיימות שדורשות פתרון?
	מה יהיה המבנה של הארגון החדש?
	מהו מספר התפקידים שיידרש (עומס עבודה)?
	באיזו רמה יהיו התפקידים החדשים (הערכת משרה)?
	האם הוכנה כבר הנחייה משרדית לגבי ניהול עודפי כח אדם?
אינטגרציה	ליצור דרכים עבור העובדים לחלוק את ניסיונם וליצור קשרים עם צוות העובדים בגופים רלוונטיים, למשל באמצעות הצבות זמניות באותם גופים?
	האם ישנן הזדמנויות עבור העובדים – מלבד קבלת סיוע במציאת עבודה – ללמוד מיומנויות חדשות או לחזק מיומנויות קיימות ולחזק את הקשרים שלהם עם מעסיקים פוטנציאליים עתידיים?
וויסות, ניוו, שימור עובדים פיתוח	כיצד ניתן לשמור על עובדים בתפקידי מפתח כל עוד עדיין זקוקים להם?
	האם מדובר בגוף מוסמך, דבר שיאפשר לעובדים להגיש עצמם למשרות פנויות בשירות הציבורי?
	מה יהיה התהליך למיפוי העובדים בתפקידים החדשים?
	לשמור על ההזדמנויות לקבלת הערכה ולפיתוח אישי, על מנת להבטיח שלא תהיה צניחה בביצועים?
	מהן הדרכים להציב מחדש את צוות העובדים ברחבי המשרד, בהם נדרשות מיומנויות עבודה דומות, או כל אמצעי אחר בו ניתן לנקוט, על מנת למנוע ככל הניתן פיטורי חובה?
תנאי העסקה, שכר	האם לקבל ממשרד האוצר אישור לתשלום דמי פיטורין שהינם גבוהים מאלה הכלולים בתנאי העסקה רגילים?
פיטורין	האם כדאי להשתמש בתוכניות פיצויי עזיבה מרצון על מנת להפחית את מצבת העובדים לפני תחילת הדיון בהסדרי החובה?
	האם יש סיכון בהעסקה מחדש של עובדים שפוטרו, והאם יש בכך תמורה טובה לכסף?
	לפתח קריטריונים שקופים והוגנים לתוכניות פיטורים ושחרור מוקדם, אשר יסייעו להבטיח את שימור האנשים הדרושים להמשך העבודה בעתיד?
	לחשב את העלויות הכרוכות בפיטורין במסגרת התקציב?
	מי יספק אישורי העסקה ו/או מכתבי המלצה לאחר הסגירה?

האם שקלת...	
כיצד לתמוך באנשים המושפעים, למשל באמצעות תוכניות פרישה, סיוע למציאת עבודה אחרת, כתיבת קורות חיים, או כל סוג אחר של הכשרה?	הכוונה, ייעוץ

שלב ד': בקרה ומדידה

בקרה ומדידה הם נושאים בעלי חשיבות אסטרטגית לכל ארגון המעוניין להשיג את מטרותיו, ללמוד ולהשתפר. מדידה איכותית היא אחד הכלים המשמעותיים לקבלת החלטות בארגונים. מדידת תוצאות תהליכי מיזוג יחידות במגזר הציבורי תאפשר הערכה של התהליך, למידה של נושאים שעדיין טעונים שיפור וקבלת החלטות לגבי הצעדים הרצויים הבאים ביחידה או בארגון. תהליך המדידה מתחיל עוד בשלב הגדרת המטרות והיעדים. ככל שניתן, רצוי שלכל מטרה יקבעו יעדים מדידים המשקפים באופן המדויק ביותר את תוצאות המיזוג הרצויות. הגדרה של יעדים מדידים תספק למובילי תהליך המיזוג יכולת להתמקד בסוגיות מהותיות ותקל על קבלת ההחלטות לאורך ביצוע המיזוג.

שלבי תהליך המדידה והבקרה



קביעת המדדים ואופן המדידה בתהליך איחוד יחידות

בדרך כלל מתבצעים תהליכי מיזוג על מנת להביא לשיפור ביצועים או לחיסכון כלכלי. יחד עם זאת, עשויים להיות מקרים בהם ההחלטה על מיזוג נובעת מצרכים פוליטיים או מהחלטה ערכית/אידאולוגית. כלומר, יש להבחין בין מיזוג ככלי להשגת מטרות לבין מיזוג המהווה מטרה בפני עצמה.

במקרה הראשון, המדדים נובעים ישירות מהמטרות. למשל, אם המטרה היא חיסכון כספי, ניתן להגדיר מדד הבוחן את החיסכון בתקצוב היחידה במהלך חמש השנים שלאחר המיזוג (בניכוי משתנים רלוונטיים כגון גידול תקציבי כללי, הצמדה וכו'). במיזוג שמטרתו שיפור ביצועים, ניתן להגדיר מדד שיבחן את שביעות הרצון של מקבלי השירות מהיחידה, ולבחון זאת ע"י שאלונים (וביצוע מחקר של "לפני ואחרי"), או לחילופין להגדיר מדד תפוקה הנאמן לתפקוד היחידה (למשל, זמן טיפול מהיר יותר בפניות הציבור).

לעומת זאת, אם מטרת המיזוג פוליטית או ערכית, ישנה חשיבות רבה יותר לקביעת מדדי תהליך הבחנים את העלויות שדרש המיזוג (בהשוואה לעלויות המתוכננות שהוגדרו מראש) וזמני הביצוע של תהליך המיזוג. יש להקפיד כי המדדים הנבחרים הולמים את המטרות, ניתנים למדידה באופן פשוט ולא מסיטים את תשומת הלב של תהליך המיזוג מהמשימות המהותיות.

תפקיד הבקרה

תהליך הבקרה הוא חלק מרכזי ובלתי נפרד מכל תהליך של איחוד ומיזוג יחידות והוא נועד להבטיח את העמידה במטרות והיעדים שהוצבו לתהליך האיחוד. ניתן לחלק את פעילות הבקרה לשני חלקים עיקריים: בקרה מהותית ובקרה תהליכית. תפקיד הבקרה המהותית להבטיח שלאורך תהליך המיזוג יישמרו התועלות המתוכננות, יושגו מטרות המיזוג ולא ייערכו שינויים העלולים להשפיע לרעה על המטרות הראשוניות שנקבעו. נוסף על כך, אם במהלך המיזוג מתגלים כשלים עתידיים או סיכונים חדשים שלא נצפו קודם לכן, תפקיד הבקרה הינו להתריע על הכשל הצפוי ולהביא לידיעת מקבלי ההחלטות את תמונת המצב הרלוונטית בנושא. תפקיד הבקרה התהליכית הוא לעקוב אחר היבטים הקשורים לתהליך המיזוג, ובעיקר שמירה על לוי"ז מתוכנן, לבדוק את מוכנותן של התשתיות הפיזיות, מערכות המידע וכו', ולערוך בקרה כספית על עלויות המיזוג.

תפקיד הבקרה הוא קריטי בתהליכים מסוג זה במיוחד לאור הקשיים בחיזוי ובתכנון מדויק של תהליכים מורכבים. תכנון לקוי עלול להתבטא בחריגות תקציב של עשרות, ולעתים אף מאות אחוזים, בעיכובי לוי"ז של שנים ובאומדן יתר של התועלת הצפויה לתהליך²². בקרה נכונה לאורך הדרך תוכל למזער נזקים אפשריים ולאפשר ביצוע עתידי נכון יותר.

על כן, תפקיד הבקרה לייצר למידה מתמשכת תוך כדי תהליך המיזוג, לאפשר תיקונים ושינויים הכרחיים להשגת המטרות ולהאיר על נושאים חשובים שעלו תוך כדי התהליך ולא נלקחו בחשבון בשלב התכנון.

◀ **שוב נדגיש, כי תפקיד הבקרה לעמוד על הסוגיות המהותיות והרלוונטיות ביותר למטרות המיזוג, מתוך ראייה מערכתית כוללת, ולא לעסוק בפרטים שהינם שוליים למטרות ההליך.**

הגורם המבצע של תהליך הבקרה

על מנת לייצר בקרה אפקטיבית יש להקפיד על שני תנאים הנוגעים לגורם המבצע. ראשית, על הגורם המבקר להיות מעורה במטרות המיזוג ובקווי היסוד הכלליים שנקבעו לו. שנית, יש למנוע

²² Daniel Kahneman, Thinking, fast and slow (2011).

מצב בו הגורם המבקר הינו שותף לביצוע תהליך המיזוג, זאת כדי למנוע מצב של הטיה וניגוד עניינים וכדי לאפשר התייחסות לתקלות ולבעיות המפריעות לתהליך מיזוג תקין ורצוי.

תהליך הבקרה

יש לקבוע מספר נקודות בקרה לאורך תהליך המיזוג, בהן יוצג מסמך קצר הסוקר את מצב תהליך המיזוג נכון לאותו זמן. להלן הנושאים המרכזיים שצריכים להיכלל בהליך הבקרה ושיש להתייחס אליהם במסמך:

❖ בקרה מהותית

1. בחינת תועלות המיזוג – האם המטרות שנקבעו בתחילת ההליך עדיין רלוונטיות? האם התועלות הצפויות מהמיזוג זהות לאלו שהוגדרו בעת קבלת ההחלטה?
2. בחינת הכשלים – האם במהלך המיזוג עד כה נוצרו בעיות המאיימות על התהליך או על המטרות המקוריות של המיזוג? האם בוצעו טעויות שיש לתקן על מנת להבטיח את קיום מטרות המיזוג?
3. בחינת הסיכונים העתידיים – האם ישנם סיכונים חדשים שנוצרו ושיש לשים לב אליהם? מהם אותם סיכונים וכיצד ניתן למנוע אותם?

❖ בקרה תהליכית

1. בחינת לוי"ז בפועל וקצב ההתקדמות של תהליך המיזוג:
 - א. מוכנות תשתיות פיזיות
 - ב. מוכנות מערכות המידע ביחידות המתמזגות
 - ג. מעקב אחר ביצוע התהליכים והפעולות שהיו אמורות להתקיים במסגרת תכנית העבודה של המיזוג. האם כל המשאבים שהוקצו לצורך המיזוג מנוצלים כראוי? האם קיימים צווארי בקבוק בלתי צפויים שיש לטפל בהם על מנת להבטיח את המשך התהליך במסגרת לוח הזמנים שנקבע?
2. בקרה כספית על עלויות המיזוג:

השוואה בין –

 - א. העלות שהוקצבה לפעילות המתוכננת עד מועד הבקרה
 - ב. העלות שהוקצבה לפעילות שבוצעה בפועל עד מועד הבקרה
 - ג. העלות בפועל לפעילות שבוצעה בפועל

תוצרי הבקרה

- ממצאי תהליך הבקרה יוצגו במסמך תמציתי הכולל בתוכו התייחסויות לנושאים הבאים:
1. הערכת ביצוע – התייחסות להערכת הביצוע עד לאותה נקודת זמן, תוך התייחסות להיבטים של הפעולות שנקטו, לוי"ז ותקציבים.

2. הערכת המשך פעילות – מה נותר לעשות, מה דחוף וחשוב לבצע והאם יש שינוי במצב המצריך פעולות נוספות שלא ניתנה עליהם הדעת בשלב התכנון? האם כל בעלי העניין הנדרשים לטיפול בהמשך המיזוג עדיין מגויסים ומחויבים לתהליך?
3. זיהוי סיכונים עתידיים בתהליך המיזוג – האם נוצרו איומים שעלולים לסכן את המשך התהליך? מה ניתן לעשות על מנת להתמודד עמם?
4. הערכה לגבי עמידה ביעד הסיום המקורי.

עקרונות

- ❖ על מנת להבטיח עמידה במטרות המיזוג יש לקיים תהליכי בקרה ומדידה שיאפשרו מעקב, למידה וקבלת החלטות מבוססות נתונים במהלך ולאחר תהליך המיזוג.
- ❖ תכנון המדידה צריך להתחיל עוד בשלב הגדרת המטרות, וזהו שלב בלתי נפרד מתכנון תהליך המיזוג.
- ❖ בשלב בו תהליך המיזוג יוצא לדרך יש כבר לדעת כיצד ומתי ימדדו היעדים הרצויים.
- ❖ חשוב להגדיר מערך בקרה שיבחן את התהליך במהלך ביצועו, ויבצע הערכה הן לגבי הסוגיות המהותיות והצפי לעמידה במטרות וביעדים, וכן לגבי ביצוע תהליך המיזוג ועמידה בלוח ובמסגרת תקציב.
- ❖ קיום נכון של תהליכי בקרה ומדידה יתרום לתהליך המיזוג וישפר את ההסתברות לקבל התוצאות הרצויות.

סיכום

צוות מיזוג ואיחוד יחידות ותהליכים במגזר הציבורי לקח על עצמו לגבש עקרונות ומתווה אופרטיבי לביצוע הליכי מיזוג יחידות במגזר הציבורי. הצוות בחן את המודל המקובל למיזוגים ורכישות והציע מודל רחב יותר – "חוסן השינוי" - המבוסס על המודל הקיים אך מותאם לאתגרים הייחודיים למגזר הממשלתי.

מודל "חוסן השינוי" נועד להבטיח את תקינות הליכי קבלת ההחלטה, לעבותם, ולבסס תשתית מקצועית רחבה שתאיר את הדרך למובילי המיזוג בפועל. במיוחד נועד המודל להנחות הליכי מיזוג שמקורם במדיניות ממשלתית.

ריכוז המלצות הוועדה

- ❖ יש לגבש **מדיניות ועקרונות מנחים** לניהול הליכי מיזוג/איחוד וסגירת יחידות במגזר הציבורי כבסיס לקבלת החלטות הן בהיבט הרגולטורי והן בהיבט הארגוני;
- ❖ **תיעוד תהליך השינוי**, יאפשר תהליך הפקת לקחים, שיפור מתמיד בתהליך היישום ובחינת ההצלחה בטווח הארוך;
- ❖ למגזר הציבורי **מאפיינים ייחודיים** המחייבים התייחסות בתהליך יישום ההחלטה;
- ❖ למקור ההחלטה, המוביל והאסטרטגיה לשינוי – השפעה רבה ביותר על סיכויי ההצלחה/הכישלון של התהליך;
- ❖ הוועדה מציעה לבסס תשתית ליישום החלטת הממשלה;
- הוועדה מציעה **מודל "חוסן השינוי"** – יצירת תשתית יציבה להחלטה, ביסוס ההחלטה בשיתוף כלל השחקנים, יצירת מסמך הבנות, בחינה מקצועית ויצירת החלטה אחת מחייבת את כלל המעורבים בתהליך;
- ❖ **מתכלל התהליך** – גורם אחד מגופי הרגולציה אשר אחראי לתיאום וסנכרון בין כלל הגופים המעורבים. הוועדה ממליצה למנות מנכ"ל או משנה למנכ"ל מאחד המשרדים המתמזגים;
- ❖ **מוביל הפרויקט** – מנהל בכיר באחד הארגונים העוברים שינוי. מוצע כי ליד מוביל הפרויקט יפעל גורם בכיר של הגוף המועבר ליצירת אמון העובדים המועברים בתהליך;
- ❖ למשאבי אנוש השפעה ניכרת על הצלחת תהליך המיזוג. להגברת האפקטיביות יש לשתף את משאבי אנוש כבר בתהליך התכנון;
- ❖ **תהליכי בקרה** – על מנת להבטיח עמידה במטרות האיחוד יש לקיים תהליכי בקרה ומדידה שיאפשרו מעקב, למידה וקבלת החלטות מבוססי נתונים במהלך ולאחר תהליך המיזוג;
- ❖ יש לתכנן את הליכי הבקרה והמדידה עוד בשלב הגדרת המטרות, וזהו שלב בלתי נפרד מתכנון תהליך המיזוג;

- ❖ **מערך בקרה** שיבחן את התהליך תוך כדי ביצועו, ויבצע הערכה הן ביחס לסוגיות המהותיות ולעמידה במטרות וביעדי המיזוג, והן ביחס לביצוע התהליך ולעמידה בלוח הזמנים ובמסגרת התקציב.
- ❖ קיום נכון של תהליכי בקרה ומדידה יתרום לתהליך המיזוג ולהשגת התוצאות הרצויות.
- ❖ **גוף מנחה** – מומלץ להקים גוף מנחה בנציבות שירות המדינה שיהווה מוקד הידע למשרדים המיישמים תהליכי איחוד/מיזוג וסגירת יחידות.
- ❖ **מנחה מלווה – מנטור** – מוצע שמוביל תהליך יסתייע במנחה בעל ניסיון בנושא . בעל תפקיד שיישם תהליך דומה.



נציב שירות המדינה



ירושלים, י"ח תמוז תשע"ד
08 יולי 2014

0491-0001-2014-007337
תיק:

לכבוד
מר דב פסט, סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש, משרד תברואות
גבי יפה סולימני, מנהל חסדרח ואכיפה, משרד הכלכלה
גבי גלית שריג, ממונה על פיתוח ההון האנושי, הועדה לאנגרית אטומית
מר גלעד שמיר, מנהל מינהל גליליות, החשב הכללי, משרד האוצר
מר אסף עמית, עמית מחקר במכון מילקין, משרד החינוך
מר אביגדור מזרחי, מנהל אדמיניסטרטיבי, מרכז לבריאות באר יעקב-נס ציונה
גבי מיכל עמר, עוזרת בכירה לסמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש, משרד תברואות

שלום רב,

הנדון: מינויים לצוות לכתיבת מסמך מדיניות בנושא "מיזוג ואיחוד יחידות ותהליכים במגזר הציבורי"

בחתימא לדחיק יישום רפורמה בשירות המדינה, וחללית מממשלה מס' 481 מיום 30.06.2013, הנני ממנה אתכם לצוות עבודה לגיבוש מסמך מדיניות לנושא "מיזוג ואיחוד יחידות ותהליכים במגזר הציבורי".

בעבודתו, ייוון הצוות זעתו בין היתר לנושאים הבאים:

1. קריטריונים לסגירת יחידות.
2. קריטריונים למיזוג/איחוד יחידות.
3. החסמים כאתגרים.
4. סגירת יחידות במגזר הציבורי.
5. מדיניות הטיפול בוויסות כוח האדם לרבות עידוי כוח-אדם.
5. שלבים בבצוע התהליך ויצירת סינרגיה בתהליכי עבודה לאחר השינוי.
6. מישורי מדידת התצלחה.

מר דב פסט ישמש כראש הצוות.

על הצוות להגיש לח"מ טיוטת לחמלצות עד ליום 15.10.14.

אני מאחל לצוות הצלחה במילוי משימתו חשובה זו.

מברכה,
משה דיין

נספח ב' – נוהל להעברת יחידות ממשלתיות והקמת יחידות חדשות

מדינת ישראל
נציבות שירות המדינה
משרדי הממשלה ויחידות הסמך



כ"ה בחשוון התשע"ב
22 בנובמבר 2011

שמ 2011-1752
תיק כללי

אל: סמנכ"לים בכירים למינהל ולמשאבי אנוש

הנדון: נוהל להעברת יחידות ממשלתיות והקמת יחידות חדשות

בעבודה השוטפת אנו נדרשים לא אחת לבצע שינויים ארגוניים גדולים כגון מיזוג, פיצול/צמצום או סגירה של יחידות ארגוניות שונות.

על מנת לבצע את התהליך בצורה מסודרת ולצמצם אי וודאות ופגיעה בעובדים יפורט להלן נוהל לביצוע תהליכים כגון אלו:

1. נקבע כי הזמן הנדרש ליישום שינוי ארגוני הדורש העברה של עד 50 עובדים יהיה כחודשיים מיום קבלת פניית המשרד המעביר, המצוינת בסעיף 2. שינוי ארגוני הדורש העברה של יותר מ-50 עובדים יארך ארבעה חודשים מיום קבלת פניית המשרד המעביר, המצוינת בסעיף 2.

2. על המשרד/ יחידת סמך המעביר לשלוח לרפרנט את עיקר השינוי המצופה. בנוסף יש לצרף לפנייה-

- א. מסמך המעגן משפטי את השינוי הארגוני (החלטת ממשלה/ שינוי חקיקה וכדומה).
- ב. סקירה של היחידות המועברות ועיקרי תפקידיהן.
- ג. סקירה של מעברים קודמים, במידה והיו.
- ד. טבלת Excel מלאה המציג בנספח א' לחוזר זה בה מפורטות המשרות, שמות העובדים המועברים, החקצאה הארגונית שלהם ותנאי העסקתם.
- ה. טבלת Excel מלאה המציג בנספח ב' לחוזר זה בה מפורטים שמות העובדים ורכיבי השכר להם הם זכאים בטרם המעבר.
- ו. תרשים מבנה ארגוני של היחידות המועברות.

3. על רפרנט המשרד המעביר (מטעם נש"מ) לשלוח העתק, מכל האמור בסעיף 2 לעיל, למנהל פרויקט מרכזי, מר ראובן כחן, לרפרנט המשרד הקולט ולגבי מירי יוגב אשר תהיה אחראית על ניהול פרויקט יישום השינוי הארגוני.

4. הגבי מירי יוגב, תקבע ישיבה בה ישתתפו הרפרנטים ונציגי משאבי אנוש, משכורת ואגף תקציבים של שני המשרדים (המעביר והקולט), נציג מל"מ, אגף מערכות מידע בנש"מ ומרכזי.

קרית בן-גוריון, רחוב קפלן 3, ירושלים טל. 02-6705206
ת"ד 34076 ירושלים פקס. 02-5605338



נש"מ ברשת: www.civil-service.gov.il

5. בדיון זה ייקבע הלוי'ז לסיום פרויקט העברה ויוגדרו תפקידי כל אחד מהנציגים.
6. על הסמנכ"לים למינהל ולמשאבי אנוש בשני המשרדים (המעביר והקולט) לתאם את מכלול הנושאים הקשורים ללוגיסטיקה וכספים ביניהם, מול אג"ת ומול נציגי מרכב"ת.
7. נציבות שירות המדינה, יחד עם כל השותפים יעשו כל מאמץ לבצע את המעבר באופן המקצועי והיעיל ביותר.
8. בכל שאלה נוספת, נשמח לעמוד לרשותכם, כתמיד.



נספח א' + ב'

בברכה,



מוטי אהרונים
סגן נציב שירות המדינה

העתק: גב' רוזיטל ויצמן - מנהלת אגף בכיר - מערכות מידע, נציבות שירות המדינה
מר ראובן כהן - מנהל פרויקט מרכב"ת, משרד האוצר
מנהלי משאבי אנוש במשרדי הממשלה
רפרנטים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך נשי"מ