



נציבות שירות המדינה
המטה ליישום הרפורמה
אגף תורה וניהול ידע

מסמך מדיניות בנושא תגמול ותמרוץ עובדים בשירות המדינה

ירושלים, אייר תשע"ז, מאי 2017

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



צוות המדיניות

מר רן בר, סמנכ"ל משאבי אנוש ומינהל, משרד התרבות
והספורט, טכנולוגיה ומדע
גב' אתי שגיא, מנהלת יחידת שכר עידוד, הממונה על
השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר
מר בלאל מוסא, ממונה מטה ותכנון במטה הרפורמה,
נציבות שירות המדינה
מר דביר שטח, יועץ לנציב שירות המדינה, נציבות שירות
המדינה

מר עלי בינג, ראש הצוות לשעבר (עד אוגוסט 2014),
צוער בלשכת נציב שירות המדינה, נציבות שירות
המדינה

מחקר ועריכה

גב' עיינה אדלר, מנהלת תחום בכיר מדיניות וקשרי חוץ,
נציבות שירות המדינה
גב' ורד פורזיקי, אגף תורה, מחקר וניהול ידע, נציבות
שירות המדינה
מר אבי חליווה, לשעבר רכז מדיניות, נציבות שירות
המדינה

צוות בקרה

גב' טליה מנשה, מנהלת תחום - בקרת ניהול ההון
האנושי אגף בכיר בקרה

תוכן עניינים

4.....	הקדמה
5.....	תקציר מנהלים
5.....	עבודת הצוות
6.....	יתרונות מערכת תמרוץ עובדים
7.....	מערכת עידוד עובדים בישורת המדינה
8.....	מערכות תמרוץ- רקע
11.....	סקירה השוואתית
14.....	הגדרת הבעיה
14.....	ההישג הנדרש
14.....	יישום מערכות תמרוץ בשירות הציבורי
15.....	מדיניות מוצעת
32.....	ניתוח המדיניות המוצעת והחלופות
42.....	סיכום ובחירת חלופה
42.....	קביעת המדיניות
45.....	פיתוח תפיסת בקרה
48.....	פרק בקרה, מדידה והערכת ביצועים
53.....	ביבליוגרפיה

הקדמה

נושא תגמול ותמרוץ עובדים מהווה אחד מהאלמנטים המרכזיים בתחום טיפוח המשאב האנושי בארגון והגברת המוטיבציה. חשיבות הנושא קיבלה ביטוי בדו"ח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. במסגרת הפרק העוסק במיצוי פוטנציאל ההון האנושי בשירות המדינה וההישג הנדרש הוגדר כך: **"קיום מערכת לקידום ולעידוד מציינות, חדשנות ועמידה מיטבית במימוש משימות המשרדים ויחידות הסמך. המערכת תפעל בשילובם של המרכיבים הבאים: תרבות ארגונית וערכית הולמת, רגולציה מתואמת ותומכת ומנגנוני תמרוץ חומריים ולא חומריים אפקטיביים."**¹

בחינת הנושא, כמו כן הצעת מדיניות ומנגנונים שונים להתמודדות עמו, הוטלה על צוות ייעודי, שמסמך זה הוא פרי עבודתו המאומצת. במסגרת עבודת הצוות, ונוכח האמור לעיל, גיבש הצוות מטרות-על, כדי לפתח וליצור מגוון של כלים ניהוליים אשר יאפשרו לתמרץ ולתגמל עובדים בדרכים שונות.

מסמך זה מתווה את המדיניות והעקרונות המרכזיים בנושא תגמול ותמרוץ עובדים בשירות המדינה.

¹ דו"ח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, נציבות שירות המדינה, 25.06.2013, עמ' 25.

תקציר מנהלים

למערכות תמרוץ עובדים ישנם יתרונות רבים- הגברת המוטיבציה של העובדים, סיוע בגיוס ובשימור של עובדים יותר טובים, סיוע בהטמעת שינויים ארגוניים, העצמת המנהלים ועוד. עם זאת, מערכות תמרוץ עובדים הינן מורכבות, ומעלות קשיים ניכרים, ולפיכך, בעלות השלכות רבות ושונות על תפקוד העובדים בפרט והארגון בכלל.

הצוות דן בסוגיה של תמרוץ עובדים כחלק מהרפורמה בניהול ההון האנושי, שמוביל נציב שירות המדינה, ולאחר בחינה של הסוגיה והבנה של המורכבות הרבה הכרוכה במערכות התמרוץ השונות, הצוות ממליץ להפעיל פיילוט בן שלוש שנים בשירות המדינה של מערכות תמרוץ. לאחר שהמערכות השונות לתגמול תמרוץ תופעלנה במסגרת הפיילוט, תתבצע הערכת מצב מחודשת ותתקבל החלטה בנוגע להטמעה סופית של מערכת תמרוץ העובדים.

על מנת לתת מענה הוליסטי וכולל לשירות המדינה, הצוות ממליץ כי מערכות תמרוץ העובדים, במסגרת הפיילוט, יכללו מספר רבדים:

- ★ **הרובד הראשון** – יכלול מענקים כספיים עד 15% לעובדים שנבחרו למצטיינים במסגרת תהליך הערכת עובדים "בשביל העתיד".
- ★ **הרובד השני** – כולל סל הטבות הניתן למנהלים ומאפשר להם להעניק הטבות שוות כסף לעובדים בהתאם לתפקודם לאורך השנה.
- ★ **הרובד השלישי** – כולל שינוי באופן הענקת מנגנוני קידום בשכר, כך שהתקדמות בשכר תהא קשורה לביצועיו ולתפקודו של העובד.
- ★ **הרובד הרביעי** – כולל סל תמריצים לא חומריים אותם המנהל יעניק לעובדיו בהתאם לשיקול דעתו.

עבודת הצוות

לאחר קבלת כתב המינוי, קיים הצוות פגישות עם בעלי תפקידים שונים כדי להגיע למסקנות מושכלות ומבוססות, וכדי לקבל כמה שיותר זוויות ראייה לנושא. במהלך עבודתם נפגשו חברי הצוות בין היתר עם סמנכ"ל המשרד להגנת הסביבה; סמנכ"ל משרד החוץ; סמנכ"לית משאבי אנוש של חברת אינטל בישראל ובאירופה; ד"ר ליאת לבונטין מהמרכז הבינתחומי בהרצליה; סמנכ"ל משאבי אנוש של חברת אסם. כמו כן, נערכו שיחות עם סמנכ"ל משאבי האנוש של רפא"ל; סמנכ"ל משאבי אנוש ברשות ני"ע ויועצים

ארגוניים. בנוסף, הועברו לצוות התייחסויותיהם המקצועיות של בעלי תפקידים שונים
בנציבות שירות המדינה ובאגף הממונה על השכר במשרד האוצר.

יתרונות מערכת תמרוץ עובדים

המחקר האקדמי והניסיון של המדינות אשר אימצו מודל של תמרוץ עובדים מצביעים על
כך שפיתוח מערכת תמרוץ מסייע למקום העבודה במספר רבדים:

- ★ שיפור המוטיבציה, הביצועים והאפקטיביות של העובדים (Fitzpatrick, 2007).
- ★ הטמעת ערכים של אחריותיות בכל מדרג העובדים (OECD, 2005).
- ★ סיוע בשינוי ארגוני כללי - מערכות התמרוץ מאפשרות למנהלים להטמיע ביתר
קלות שינוי ארגוני ומגבירות את הגמישות בצורות העבודה (OECD, 2005).
- ★ הפחתה של הסיכון המוסרי של בעיות מנהל-סוכן (Hasnain and Pierskalla, 2012).
- ★ שינוי ניהול משאבי אנוש, תוך ביזור מערכת ניהול ההון האנושי (Fitzpatrick, 2007).
- ★ גיוס כוח אדם איכותי ודינמי ושמירה עליו בשירות המדינה - יש לציין כי סולמות
שכר אחידים מושכים דווקא את העובדים הבינוניים והחלשים (OECD, 2005).
- ★ חיבור העובדים והמודעות שלהם ליעדים ולאסטרטגיה של הארגון (Fitzpatrick, 2007).
מערכות תמרוץ הינן כלי משמעותי בידי המנהל לקידום יעדי מדיניות
ורפורמות. יתר על כן, המערכת מגבירה את מודעות העובד ליעדי הארגון,
ומאפשרת לו לחשוב על דרכים נוספות להגשמתם (Cardona, 2007).
- ★ תמרוץ לאנשים שהגיעו לקצה הפירמידה להמשיך ולתפקד כיאות (Fitzpatrick, 2007).
- ★ הגברת הדיאלוג בין הממונה לעובד, וסיוע לעובד להבין את מקומו בארגון ואת
יעדיו, ובכך המנהל זוכה לעובד מסור ומחויב יותר (Cardona, 2007).
- ★ הגברת השקיפות של פעולות המגזר הציבורי, והשבת אמון הציבור במוסדות
הציבור ובמשרתי הציבור (לוי, 2013).

ניתן לראות כי למערכות תמרוץ יתרונות רבים, ואף מעבר לכך, כאשר מערכות תמרוץ
מגיעות כחלק ממערכת שלמה של שינוי ארגוני כגון הצבת יעדים, הגברת הדיאלוג בין
עובד למנהל, והגדלת הגמישות, מערכת התמרוץ יכולה להיות הקטליזטור לשינוי, ולפיכך,

להוביל לשיפור היעילות בארגון (OECD, 2005). כאמור, אחד היתרונות המרכזיים במערכות תמרוץ הוא היכולת לגייס ולשמר עובדים טובים יותר. סוגיה זו נבחנה במחקר של בנק ישראל (מזר 2010), אשר בדק את ניבוי תיאורית התמריצים ולפיו: עובדים בעלי יכולות גבוהות יימשכו לעבודה המציעה להם שכר עבור ביצועים, לעומת עובדים בעלי יכולת נמוכה שיעדיפו שכר שוויוני יותר המבוסס על סולם דרגות. תוצאות המחקר מראות כי עובדים שעזבו את המגזר הציבורי מונו חיובית על פי יכולתם, דהיינו ככל שמיומנות העובד גדולה יותר, כך גדלה ההסתברות שהוא יעבור מהמגזר הציבורי למגזר הפרטי. במקביל, ישנו מיון שלילי בעת עזיבת המגזר הפרטי, דהיינו ככל שהמיומנות של העובד גדולה יותר כך פוחת הסיכוי שהוא יעבור מהמגזר הפרטי אל המגזר הציבורי. לפיכך, ניתן להסיק כי התפלגות השכר השוויונית במגזר הציבורי מרתיעה עובדים פרודוקטיביים מלעבור מהמגזר הפרטי למגזר הציבורי.

למערכות התמרוץ יש יתרונות רבים אשר הובילו את מרבית מדינות ה-OECD לאמץ מערכת תמרוץ. מערכות תמרוץ משפיעות באופן דרמטי על אופי הארגון ומייעלות אותו. תכניות התמרוץ הינן טריגר לשינויים ארגוניים וניהוליים רחבים שמובילים בתורם לביצועים טובים יותר (OECD, 2005). לאור האמור, יש לאמץ בישראל מערכת תמרוץ לשם יעול המגזר הציבורי.²

מערכת עידוד עובדים בישראל המדינה

במגזר הציבורי קיימת כיום מערכת של שכר עידוד, אך שכר העידוד הינו תמריץ הניתן בדרך כלל כתמריץ קבוצתי בהתאם לגידול בתפוקות ושיפור במדדי שירות. לפיכך, אין בו מענה מספק ואין בו כדי למצות את היתרונות הטמונים במערכת תמרוץ עובדים על בסיס אישי כפי שצוין לעיל.³

² תובנה זו מוסכמת אף על מומחים שונים - צוות של המכון הישראלי לדמוקרטיה בראשות אילן לוי מתייחס לקשיים של המגזר הציבורי בישראל וקובע כי "בעיה נוספת היא **שלא ניתן תגמול מספיק למצוינות בשירות הציבורי**. גם כאן מדובר בתוצאה של מצב קצה - מבנה שכר מיושן ומדכא ביצועים" (לוי, 2013, עמ' 36). לאור כך מציע הצוות לבנות מנגנון **המייצר קשר בין ביצועי הפרט לקידומו, לשכרו ולהמשך העסקתו בשירות הציבורי**. כמו כן, קובע הצוות כי יש לקבוע מנגנוני תגמול רלבנטיים על מנת לתמרץ את העובדים ולשפר את ביצועיהם (לוי, 2013). אף ועדת טרכטנברג קבעה כי "[יש] לאפשר **גיוס כוח אדם איכותי ותגמול המצטיינים**, על בסיס תהליכי מדידה והערכה שיטתיים". (דוח טרכטנברג, עמ' 53-50).

³ מערכת שכר עידוד נמצאת בימים אלה בשדרוג מערכות עקב קשיים רבים וחוסר עדכון של שיטות רבות במשרדי הממשלה. שיטות הבחינה של התפוקות לא עודכנו לאורך השנים, וכפועל יוצא כמעט כל העובדים מקבלים שכר עידוד, ורואים זאת כתוספת שכר (מבקר המדינה, 2011).

שכר עידוד הינו תשלום הנע בין 0%-25% מהשעות המשוקללות של העובד, בתמורה להשגת יעדים ומדדים מעל הנורמה, באיכות ראוי, זאת לשם שיפור הארגון וייעולו. היתרון של שיטת שכר עידוד הוא כי עידוד עבודה קבוצתית, עשוי לתת מענה מקצועי טוב יותר להגדלת פריון העבודה, כאשר הסכום הגבוה מהווה כלי מוטיבציה משמעותי עבור העובדים. עם זאת, ישנם קשיים רבים, ובהם הקושי בעדכון שיטות המדידה, עלות גבוהה לפיתוח ולעדכון, וכן ריבוי שיטות במשרדים/יחידות הסמך, דבר המקשה על ניהולן ופיקוחן. בפועל, מדדים רבים מבטאים עומס עבודה ולא מדדי תוצאה, וכתוצאה מכך הגעת המשרדים לפרמיה המקסימלית, מהווה בלם להתייעלות ולהתחדשות ארגונית בחלק מהיחידות.⁴

בעקבות דו"ח מבקר המדינה משנת 2011 בדבר אי עדכניות השיטות, הממונה על השכר הגיע עם ההסתדרות להסכמה על הפעלת מתווה לעדכון שיטות שכר העידוד בממשלה, באמצעות תוכנית עבודה ארבע שנתית. אי עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו בתוכניות יגרור את היחידות לכניסה לפרמיית מעבר מדורגת של 0%, 40%, 60%, 80% - ממוצע הפרמיה הנהוגה באותן היחידות, זאת על מנת לעודד סיום העדכונים בממשלה.

מערכות תמרוץ- רקע

כאמור, בשירות הציבורי בישראל חסרה מערכת תמרוץ עובדים יעילה המתבססת על ביצועי האישיים של העובד. לפני בחינת החלופות יש להכיר מעט את ההשפעות השונות של מערכות התמרוץ.⁵ כמו כן, לאור התפתחות הכלי להערכת עובדים בשירות המדינה, יש מקום ליצור מערכת תגמול ותמרוץ המשתלבת עמו.

הנעת עובדים

ישנה ספרות ענפה בנוגע לגורמי ההנעה העיקריים של עובדים. התיאוריה הידועה ביותר היא התיאוריה של מסלאו בנוגע לפירמידת הצרכים. לפי התיאוריה שלו, ישנם צרכים משותפים לבני האדם והם מניעים אותם בפעולתם. לפי, קיימת היררכיה בין הצרכים

⁴ מערכת שכר עידוד נמצאת בימים אלה בשידוד מערכות עקב קשיים אלה וחוסר עדכון השיטות. מבקר המדינה ציין כי חוסר עדכון השיטות הוביל לכך שכמעט כל העובדים מקבלים שכר עידוד, ורואים זאת כתוספת שכר (מבקר המדינה, 2011).

⁵ הלמידה על מערכות התמרוץ הינה משמעותית ביותר מכיוון שבחינה אמפירית העלתה כי האינטואיציות הבסיסיות של האנשים בנוגע לתמרוצים כספיים אינן נכונות. (Ariely, Gneezy, Loewenstein and Mazar, 2009). החוקרים הראו כי כאשר אנשים ניסו לנחש איך יפעלו נסיינים במודל של תמריצים הם הניחו שכל שהתמריץ הכספי יותר גדול, כך אנשים יפעלו בצורה מיטבית יותר, אך פעמים רבות זה לא היה נכון. האינטואיציות הללו מובילות מנהלים רבים להטמיע תוכניות תגמול ללא מחשבה רבה, באופן שעלול לגרום נזק לארגון (אריאלי, 2010).

השונים, וכאשר מסופקים הצרכים בשלב מסוים, מנסה האדם להגשים את הצרכים ברמה הגבוהה יותר. על פי הפירמידה, הצרכים הבסיסיים ביותר של האדם, אשר מהווים את השכבה הנמוכה ביותר בהיררכית הצרכים, הם צרכים פיזיולוגיים בסיסיים. בשלב גבוה יותר יש ביטחון בקיום הפיזי, שייכות, זהות ואהבה, כבוד והערכה. בשלב הגבוה ביותר ישנם צרכים הקשורים למימוש העצמי של האדם (Maslow, Frager and Cox, 1970). מתיאוריה זו נובע כי אמנם כסף הינו תמריץ טוב, מכיוון שהוא אמצעי לסיפוק של צרכים רבים. עם זאת, לאחר שהצרכים הללו מסופקים, מופיעים אצל האדם צרכים נוספים שלא ניתן לספקם בכסף. לפיכך, יש להשלים את התמרוץ הכספי בגורמי הנעה פנימיים (גלוברחון ועדן, 1992).

לשם כך, פותחו מודלים שונים שמטרתם להנחות את המנהלים להעשיר את העיסוק ולאפשר עניין פנימי והנאה לעובדים. אחד המודלים החשובים מצביע על חמישה מימדים עיקריים המשפיעים על המוטיבציה הפנימית של העובד (Hackman and Oldham, 1980):

- ★ גיוון של מטלות העובד
- ★ בלעדיות- עד כמה העובד מבצע את כל רכיבי המטלה או שתלוי בגורמים נוספים
- ★ חשיבות העבודה
- ★ האוטונומיה הנתונה לעובד
- ★ המשוב שהעובד מקבל

לפיכך, על מנת לספק את הצרכים הגבוהים יותר של העובד, על המעסיק לפעול כדי להגדיל את הגיוון של מטלות העובדים, להעניק אחריות נוספת ולהגדיל את האוטונומיה של העובדים, להעביר משוב תכוף לעובד ולהעריך את צרכיהם השונים של העובדים. מעניין לציין כי מחקרים מראים כי העברת מידע לעובד על תוצאות הביצועים שלו הינה גורם משמעותי בשמירת המוטיבציה שלו (גלוברחון ועדן, 1992).

בנוסף, לאורך שנים הציעו חוקרים תיאוריות שונות בנוגע לגורמים המניעים את העובדים ומעלים את המוטיבציה שלהם. על פי תיאורית ההוגנות, העובדים בוחנים את ערך התגמולים שהם מקבלים ביחס להשקעתם בעבודה, תוך השוואה ליחס התגמולים וההשקעות של עובדים אחרים. העובד יתפוס את מצבו כהוגן כאשר היחס בין השקעתו לתגמולו זהה ליחס בין השקעתם של עובדים אחרים לתגמוליהם (Adams, 1965).

תיאורית הציפיות והיעדים גורסת כי העובד ישקיע יותר בביצוע, כאשר הוא מצפה שהביצוע המקסימלי יוביל לתוצאות טובות יותר עבורו. כדי שתיאוריה זו תעבוד כמו שצריך, יש לוודא כי העובדים יודעים ומבינים כראוי את מהות הקשר בין התגמולים

לביצועים (Vroom, 1964). תיאוריה זו ופיתוחים שלה הובילו את המנהלים לקשור בין ביצועי העובדים לתגמולים שלהם, ובכך להעלות את המוטיבציה שלהם ולשפר את ביצועיהם.

מוטיבציה פנימית וחיצונית

בספרות האקדמית ישנה אבחנה חשובה בין שני סוגי מוטיבציות של העובדים - מוטיבציה פנימית ומוטיבציה חיצונית. מוטיבציה פנימית היא מוטיבציה הנובעת מתוך העניין, הסיפוק וההתייחסות לעבודה עצמה, דרך תחושת השליחות או הסיפוק של העובד. לעומת זאת, מוטיבציה חיצונית נובעת ממקור חיצוני לעבודה, לדוגמא, שכר גבוה או יוקרה חברתית (Frey, 1997).⁶

כאשר בוחנים מערכת של תמריצים, עלינו לבחון את השפעת התמריצים הן על המוטיבציה הפנימית והן על המוטיבציה החיצונית. יש לציין, כי תמריצים כספיים בדרך כלל מגבירים את המוטיבציה החיצונית אך עשויים לפגוע במוטיבציה הפנימית, כפי שנראה להלן.

השפעות התמרוץ הכספי

האינטואיציה הבסיסית של מרבית האנשים היא כי תמריצים כספיים מגדילים את המוטיבציה של העובד. עם זאת, חוקרים רבים עמדו על ההשפעות השליליות של תמרוץ כספי. הטענה המרכזית היא כי בעקבות התגמול הכספי המיקוד של העובד עובר מהרובד הפנימי לחיצוני, וכך העובד ממלא את תפקידו כראוי רק כאשר הוא רואה לנגד עיניו תגמול חיצוני ראוי. בהתאם לכך, ישנם מחקרים המראים כי כאשר מנסים לעורר את המוטיבציה החיצונית פוגעים במוטיבציה הפנימית ובמכלול, סך המוטיבציה של העובד נפגע (Frey, Homberg and Osterloh, 2013).⁷ בהקשר זה, מעניין לציין כי בעוד המנהלים ציינו את הכסף כגורם המשמעותי ביותר המעלה מוטיבציה לעובדים, העובדים עצמם ציינו כי שביעות הרצון מהעבודה היא הגורם המשמעותי ביותר (Fitzpatrick, 2007).

בדומה, אריאלי עורך אבחנה בין נורמות שוק לנורמות חברתיות. אריאלי ממשיל זאת לאדם המחזמן לארוחת ערב ומביא בקבוק יין, לעומת אדם אחר המשלם בהמחאה בסוף

⁶ לפיכך, מוטיבציה פנימית הינה לדוגמא הנאה מפעילות - לשחק משחק, או לפתור חידה מאתגרת, סוג אחר הוא הרצון לעשות טוב לעולם. ניתן לראות כי מדובר במוטיבציה הנובעת ממעורבות בפעילות עצמה ללא קשר לתגמולים חיצוניים (Frey, Homberg and Osterloh, 2013).

⁷ תופעה זו מכונה בספרות 'crowding-out effect'.

הארוחה. היין צפוי להתקבל בעין יפה לעומת ההמחאה, מכיוון שהזמנה לארוחת ערב היא בגדר נורמה חברתית, ואין מקום להכניס לתוכה כסף ומחירים (אריאלי, 2008).⁸ המורכבות של תכניות התמרוץ מתעצמת כאשר מדובר במגזר הציבורי, זאת מכיוון שמחקרים מצאו כי לעובדי המגזר הציבורי יש מוטיבציה פנימית גבוהה ביחס לעובדי המגזר הפרטי, והם מייחסים למוטיבציה זו חשיבות רבה יותר (Houston, 2000). מאידך גיסא, היו שטענו כי אין הבדל במוטיבציה של המגזר הציבורי, ושאינן העדפה נמוכה של העובדים במגזר הציבורי לתגמולים חומריים (Frey, Homberg and Osterloh, 2013). יתר על כן, מרבית המחקרים המתנגדים למערכת התמרוץ בחנו את ההשפעה על העובד היחיד, ואילו ההשפעות על כלל הארגון לא נבדקו כראוי (Hasnain and Pierskalla, 2012).

לאור האמור, ניתן לומר כי כדי לבנות מערכת תמרוץ יעילה, יש להתייחס להשפעה על המוטיבציה הפנימית, אל מול ההשפעה הכלל ארגונית. סקירה של מערכות התמרוץ השונות במדינות ה-OECD מעלה כי החשיבות העיקרית של מערכות התמרוץ אינה דווקא בהיבט של המוטיבציה, אלא בהשפעות על אופי הארגון, המשפרות את ביצועיו (OECD, 2005). בדומה, מחקר מקיף של הבנק העולמי סקר 153 מחקרים שבחנו את ההשפעה של תגמול עבור ביצועים, ומדגיש כי ישנם יתרונות רבים למערכת התמרוץ בפן הארגוני. בין היתר, נמצא כי יש בכך כדי למשוך עובדים טובים יותר (Hasnain Manning and Pierskalla, 2014).

סקירה השוואתית

למעלה משני שליש ממדינות ה-OECD אימצו מערכת המקשרת בין הערכת עובדים/ביצועים לשכר של עובדי המדינה. עם זאת, רק מעט מדינות עשו זאת בקנה מידה נרחב, וביניהן- דנמרק, פינלנד, קוריאה, ניו-זילנד, שווייץ ובריטניה.⁹ יש לציין כי מעט מדינות פיתחו מדיניות המתמודדת עם בעלי ביצועים נמוכים.

⁸ ניסוייו של אריאלי מראים כי פעמים רבות אנשים פועלים במסגרת נורמות חברתיות טוב יותר מאשר במסגרת נורמות שוק. לדוגמא, כאשר בקשו מעורכי דין לסייע לנזקקים תמורת תשלום מופחת, לא היתה היענות כלל, לעומת זאת, כאשר בקשו מהם להתנדב היתה היענות יפה. אריאלי מסביר כי כשעורך דין שומע מחיר הוא חושב בנורמות השוק ולכן לא שש לקחת חלק, ולא מסתכל על זה כעל תרומה חברתית, לעומת זאת, כאשר מדובר בהתנדבות, המערכת הפעילה בראש היא של הנורמות החברתיות, ולכן הוא שמח לשתף פעולה (אריאלי, 2008).

⁹ מרבית הסקירה לקוחה מתוך (OECD, 2005), יש לציין כי בחלק זה נעזרנו רבות בסיכום של יואב סיידל שהוכן לקראת ועדת המשנה של ועדת הרפורמה לשיפור ההון האנושי בשירות המדינה. יש לציין כי נכתבו ספרים שלמים הסוקרים את המערכות השונות במדינות השונות, לפיכך, ברור כי אין בסקירה זו כדי לסכם את הנושא, ומטרתה היא רק להוות אינדיקציה מסוימת למצב בעולם.

ישנה שונות רבה בין המדינות במספר רבדים:

- ★ אופן התגמול
- ★ גובה התגמול
- ★ אופי הביצועים
- ★ אבחנה בין דרג בכיר לזוטר
- ★ רמת ביזור הסמכויות
- ★ הדיפרנציאליות של התגמול

עם זאת, במסגרת השימוש במערכות שכר תלויות ביצועים ניתן לזהות מספר מגמות עיקריות:

- ★ שימוש הולך וגובר ביעדים אישיים
- ★ ביזור מנגנוני השכר
- ★ יצירת דיפרנציאליות של הקצוות (טובים מאוד וחלשים מאוד - זאת עקב הקושי בבחינה של תפוקות וביצירת אבחנה בין עובדים)
- ★ מעבר להערכת עובדים ככלי המאפשר דיאלוג בין עובד למנהל - אימוץ הערכות פחות פורמליות ואף משוב 360, במסגרתו גם העובד ממשב את המנהל
- ★ עלייה בבונוסים במקום עליה בשכר
- ★ מעבר לבונוסים קבוצתיים

נבחן בקצרה מספר דוגמאות:

דנמרק - בשנת 1997 אימצה דנמרק מערכת שכר מבחרת, שמבוססת בחלקה על שכר תלוי ביצועים. השכר ניתן בכפוף להחלטת כל ארגון ובהתאם לעמידה בהסכם יעדים אישי/קבוצתי. המטרה היא שרכיבי השכר תלוי ביצועים יהיו כ-20% מהשכר. המנהל והעובד קובעים יעדים מדי שנה, ולאחר מכן נחתם הסכם יעדים בין המנהל לנציג ארגון העובדים. יש הנחיות של משרד האוצר הדני על אופן הפעולה ויש לפעול בשקיפות לגבי ההסכמים.

גרמניה - הוכנסו מרכיבים של תגמול עבור ביצועים החל משנת 1997, בקרב עובדי ה-Beamter בשירות הציבורי, התשלום בעבור הישגים משמש לתגמול את 15% המצטיינים. אצל שאר עובדי המגזר הציבורי הוחלט בשנת 2005 להכניס בונוס על ביצועים טובים. הביצועים מוערכים על בסיס יעדים שנקבעו מראש בהסכם היעדים שהינו הסכם וולונטרי

בין אחד מחברי ההנהלה לעובד ספציפי, לגבי יעדים והתנאים בהם יראו בהם כיעדים שהושגו. בסוף כל שנה בוחנים האם העובד עמד ביעדים שהוצבו, לפי טופס פורמלי ואחיד, על מנת להקטין את השרירותיות בהחלטת המנהל. התגמול הינו מענק חד פעמי ונבחן מחדש מדי שנה. כדי למנוע מהתגמול להפוך לשגרת, ישנן מגבלות על כמות הכסף שניתן לחלק, על מספר האנשים שמקבלים ועל גובה התשלום. מעבר לכך, יש תוספות חודשיות התלויות בהערכה חיובית של העובד. לאורך השנים הוגדל מספר מקבלי הבונוסים.

בריטניה - בוצעה רפורמה שביצרה את אופן קביעת השכר במגזר הציבורי והוסיפה מרכיבי שכר תלוי ביצועים. עם זאת, אופן השימוש והתגמול משתנה בין היחידות השונות. משרד האוצר מעודד את מגוון השיטות של שכר תלוי ביצועים, מתוך רצון לסייע לכל משרד/יחידת סמך לנהל מדיניות שכר מתאימה לצרכיה. הממשלה קובעת מדי שנה איזה חלק מהשכר יקבל תוספת עבור ביצועים. יחידות שונות קובעות נקודות התחלה שונות לעובדים תוך התחשבות בכישורים ייחודיים או במקום עבודה קודם, ולכן בעל הביצועים הטובים ביותר לא תמיד יזכה לשכר הגבוה ביותר. לעובדים הבכירים יש מערכת נפרדת של הערכת עובדים ושל שכר עבור ביצועים בהתאם לדירוג שלהם. בקרב הבכירים, הקבוצה שדורגה כחלשה ביותר לא מקבלת בונוס בכלל ושכרה הריאלי נשחק.

קנדה - יש מערכת שכר עבור ביצועים לדרג הבכיר. נקבעים יעדים בין העובדים הבכירים למנכ"ל, אך היעדים יכולים להשתנות במהלך השנה בהתאם לצורך. מדי חצי שנה נפגשים ודנים באופן העמידה ביעדים, ובהתאם למידת העמידה ביעדים ולדרך בה הושגו, משולם בונוס.

הולנד - שכר תלוי ביצוע משולם בהולנד בצורה של מענק חד פעמי. בשנת 2005 למשל שולם מענק לכ-25% מהעובדים.¹⁰

¹⁰ לסקירה נוספת ניתן לראות (בלוגובסקי, 2010) זמין בקישור - <http://www.mof.gov.il/Sachar/Documents/Public%20sector%20labor%20relations%20-%20an%20international%20comparative%20review-06-2010.pdf>

הגדרת הבעיה

**מחסור במערכת לקידום ולעידוד מצוינות, חדשנות ועמידה
מיטבית במימוש משימות המשרדים ויחידות הסמך**

ההישג הנדרש

**קיום מערכת לקידום ולעידוד מצוינות, חדשנות ועמידה מיטבית
במימוש משימות המשרדים ויחידות הסמך, שתפעל בשילובם
של המרכיבים הבאים: תרבות ארגונית וערכית הולמת, רגולציה
מותאמת ותומכת ומנגנוני תמרוץ חומריים ולא חומריים
אפקטיביים**

יישום מערכות תמרוץ בשירות הציבורי

אחת המסקנות הראשוניות שהצוות הסיק הייתה כי אופן התמרוץ האפקטיבי ביותר הינו ככל הנראה בדמות יצירת מסלולי קריירה כגון רוטציות, וקידומים בתפקידים. לפיכך, נראה כי היה נכון ליישם כלים מגוונים לצורך קביעת מסלולי קריירה- כגון קביעת קדנציות ורוטציות לכלל עובדי שירות המדינה, לדוגמא; קביעה של אורך קדנציה של מספר שנים עם אפשרות להארכה של מספר שנים נוספות. קביעת אורך הקדנציה תהיה דיפרנציאלית בין עובדי המדינה בהתאם לדירוג העובד, לדרגתו ולמאפיינים נוספים רלבנטיים בתפקידו ועיסוקו. קביעת מסלולי הקריירה כאמור יכולה להיעשות על פי אשכולות שונים של מקצועות כגון: משפטנים, כלכלנים וכו', כאשר לכל אשכול כזה ייבנה מסלול קריירה חוצה משרדי. צעד נוסף, שניתן ליישם בעתיד הקרוב, הוא הבנייה של תהליך בחינת מועמדים במסגרת מכרזים תוך התחשבות בהערכות העובדים הקיימת. דהיינו, כאשר נבחנת מועמדותו של עובד מדינה למכרז, על ועדת הבוחנים להתייחס ולתת משקל משמעותי

להערכת העובד שלו, ולחוות הדעת של מנהלו. יש לפעול על מנת להטמיע שיקולים אלה בעבודתה של ועדת הבוחנים באופן שיטתי, מדיד ואחיד לכל שירות המדינה.

לאור חוסר הבשלות שזיהה הצוות בשירות המדינה ליישום מידי של מודל זה, כאמור אין אנו ממליצים בעת הזאת ליישמו, אך לדעתנו שירות המדינה צריך לחתור להתקדם לכיוון מודל זה. נהיר כי ביום שבו יקבעו קדנציות ורוטציות בכלל שירות המדינה ובכלל הדרגים והדרגות המקצועיים, מסלולי הקידום והאפשרויות השונות הפתוחות בפני עובדי המדינה יהיו את התמריץ המרכזי ביותר עבורם.

יש לציין כי הייתה תמימות דעים בקרב חברי הצוות בנוגע לכך שמענקים כספיים כחלק ממנגנון הערכת העובדים אינו אופן התמרוץ האפקטיבי ביותר עבור עובדים. עם זאת, עקב המתווה הקיים בדו"ח הרפורמה וכן התחלת היישום במשרדי הנחשון של מערכת הערכת העובדים, הוחלט לבחון באמצעות פיילוט לתקופה קצובה של שלוש שנים את מידת הישימות והתועלת של החיבור של מענק כספי למערכת הערכת עובדים, והכל כפי שיפורט להלן.

כמו כן, לשם ניהול יעיל ומבוקר של מערכת תמרוץ עובדים, מוצע לפתח תוכנה (או לבחון שימוש בתוכנה קיימת) אשר תסייע למנהלים בניהול השוטף של חלוקת ההטבות והמענקים, ותסייע למערך הבקרה לבחון את היקף השימוש במערכת, הוגנות ההליך, יעילותו וכיו"ב. ברי, הקמת תוכנה מעין זו תדרוש זמן ומשאבים רבים, ולפיכך, מוצע כי בינתיים תוטמע מערכת התמרוץ ללא תלות בהקמת התוכנה המתאימה, אך ככל שיוחלט על המשך הפעלת מערכת תמרוץ עובדים, יש לפעול לשילובה ולהטמעתה בהמשך התהליך. פירוט נוסף אודות התוכנה ראו להלן בפרקים של יישום המדיניות.

מדיניות מוצעת

כאמור, מודל תמרוץ עובדים הינו מנגנון חשוב אך עשויים להיות לו חסרונות רבים, ולפיכך יש לפעול במספר רבדים על מנת לתת מענה לצרכים השונים. במהלך עבודת הצוות, התחוור כי אין כרגע מודל אופטימלי לתמרוץ עובדים אשר ייתן מענה כולל לעובדים השונים ולאוכלוסיות השונות בקרב שירות המדינה. לפיכך, לשם יצירת מנגנון נכון של תמרוץ עובדים, יש לאמץ מודל מורכב יותר, לערוך התאמות ממודלים קיימים ולאמץ חלקים ממגוון מודלים שונים.

מגוון כלי התגמול והתמרוץ המובאים במסמך זה הינם חלק ממגוון כלים אשר אמורים לנסות ולספק מענה נרחב ככל שניתן. כמו כן, כבר כעת בשירות המדינה קיימות תוספות ייחודיות ושונות ליחידות ומקצועות שונים בשירות המדינה.

המדיניות המוצעת, ככל שתאושר, תבוא לידי ביטוי בהמשך, במסגרת הוראות והנחיות לביצוע של נציבות שירות המדינה.

פיילוט:

עקב המורכבות הרבה של הנושא והקונפליקטים הרבים שעלו במהלך העבודה והגיבוש של מסמך זה, מוצע כי המדיניות הנבחרת תיושם בתקופת ניסיון (פיילוט) של שלוש שנים, כאשר בתום כל שנה יתבצע הליך בחינת המדיניות, המנגנון, הפרוצדורה והעקרונות עליהם התבססו ההמלצות בידי ועדה שתמונה על ידי נציב שירות המדינה. לאחר שלוש שנים, יבוצע תחקור של המודל וקיום הערכת מצב מחודשת לאור התובנות שעלו לאורך הדרך, וכן לאור שינויים צפויים בשירות המדינה בעקבות הרפורמה. כמו כן, יוחלט האם וכיצד להמשיך במודל של תמרוץ עובדים. הפיילוט האמור יופעל על כל הרבדים אשר יפורטו בהמשך מלבד הרובד הרביעי.

לאורך הדרך, במהלך השיחות שונות הסתבר לצוות כי כאשר מעניקים כסף או הטבות לעובדים, קשה מאוד להחזיר הגלגל ולבטלם - כפועל יוצא, לקבלת החלטה בנוגע למנגנון התמרוץ עשויות להיות השפעות מרחיקות לכת. אנו מודעים לכך כי קושי זה קיים אף אם כל המערכת תוגדר כפיילוט, אך ברצון הצוות לנסות ולהפחית את הקושי ולדאוג לכך שהקביעות השונות בנוגע למערכות התמרוץ תהיינה הפיכות, וככל שייקבע כי יש לפעול בדרך אחרת ניתן יהיה לשנות את ההחלטות שהתקבלו. לשם כך, יש להבהיר למשרדים/יחידות סמך השונים כי מדובר בפיילוט, וכי הכרעה סופית בנוגע להטמעה של מערכת תמרוץ עובדים תתקבל אך ורק לאחר הערכת מצב מחודשת בתום שלוש שנים.

על אף האמור לעיל מוצע באשר לתקופת הפיילוט, כי ההטמעה של מערכת התמרוץ, תתבצע באופן הדרגתי בהתאם להתקדמות כלל הרפורמה בניהול ההון האנושי במשרדי הממשלה/יחידות סמך על פי החלטת נציב שירות המדינה ובכפוף לאישור ועדת ההיגוי של הרפורמה לניהול ההון האנושי בשירות המדינה. בין היתר, ייבדקו רמת המוכנות של המשרד/יחידת סמך ויכולתם להכיל את הפיילוט.

על מנת לתת מענה שלם ולהתמודד עם המורכבות הרבה של מנגנון תמרוץ עובדים, המדיניות המוצעת כוללת רבדים שונים של תמרוץ עובדים. הרובד הראשון הינו מענקים

כספיים לעובדים מצטיינים, הרובד השני הינו סל הטבות למנהל, הרובד השלישי הינו שינוי של מנגנוני קידום שכר בשירות המדינה והרובד הרביעי הינו יצירת סל תמריצים לא חומריים. בעלי התפקידים במשרד/יחידת סמך אשר יהיו הגורמים הנושאים באחריות להטמעת המודל, ניהולו השוטף והבקרה עליו הינם מנכ"ל המשרד/יחידת סמך הממשלתית וסמנכ"ל משאבי אנוש. כמו כן, יידרש לפתח מערכי הדרכה עבור הרפרנטים בנציבות שירות המדינה אשר ילוו את התהליך, והן עבור המנהלים ביחידות הממשלתיות אשר יהיו המשתמשים של מנגנוני התמרוץ והתגמול השונים.

הרובד הראשון- מענקים כספיים לעובדים מצטיינים

מרבית עבודת הצוות, לימוד התחום והמפגשים עם גורמים שונים הוקדשו לצורך דיון בשאלת מתן מענקים כספיים לעובדים מצטיינים. הצוות שמע מגוון רחב של דעות, ערך סיעור מוחות והתחבט ארוכות בשאלת נכונות מתן מענקים. במסגרת תיאור החלופות, יועלו התובנות העיקריות של חברי הצוות מתהליך זה.

יש לציין כי האמור בפרק זה אינו בא להחליף את תהליכי ההוקרה על הישגים מיוחדים בהתבסס על פרק 60 או 74.1 לתקשי"ר, ולהליכים אלו יפורסמו הוראות בנפרד.

חלופה ראשונה- מענק כספי 15% המצטיינים

תיאור החלופה: חלופה זו מוצעת בהתאם להמלצות דוח הרפורמה, ולפיו יוענק מענק שנתי בשיעור של מחצית מהמשכורת החודשית המשולבת של דרגה 20 בדירוג המינהלי בשיא הותק¹¹ ל-15% העובדים המצטיינים בכל משרד/יחידת סמך. עובדים אלה נבחרים במסגרת תהליך הערכת העובדים המוטמע בימים אלה במשרדי הנחשון (להלן: "**חלופת המצטיינים**").

יתרונות החלופה-

- ★ חלופה פשוטה וברורה.
- ★ מסייעת בהטמעת מערכת הערכת עובדים, ומעניקה משקל להערכתו של המנהל.
- ★ מתן מענק לקבוצה קטנה ומובחנת של מצטיינים- הניסיון במשרד/יחידת סמך הראה קושי רב בדרוג דיפרנציאלי של העובדים ובמתן מענק כספי ע"פ הדרוג הדיפרנציאלי למרבית האוכלוסייה. עם זאת, אחת התובנות הייתה כי יש יתרון

¹¹ בהתייחס להוראת פרק משנה 74.1 לתקשי"ר

בהענקת התמריץ לקבוצה קטנה ומצטיינת שניתן לאבחן ביתר קלות בינה לבין יתר העובדים. כך, הפתרון ישים יותר עבור המנהלים ומרבית העובדים יכולים להבין את הרציונל בחלוקת התמריץ.

חסרונות החלופה –

★ "זיהום" תהליך הערכת העובדים - פגיעה במטרות הערכת העובדים (כמפורט בעמוד 18).

★ פגיעה פוטנציאלית במורל העובדים (85%) אשר לא יזכו לתגמול.

★ חוסר מוביליות של עובדים בדירוגם במסגרת הערכת העובדים - המצטיינים תמיד יהיו המצטיינים והעובדים המדורגים נמוך לא יהיו- המוביליות תהיה רק בשוליים.

לשם יצירת נתק תפיסתי בין הערכת העובדים למתן התגמול- יש לבחון אפשרות של חלוקת המענקים בשיהוי לאחר הערכת העובדים, דהיינו חלוקת תמריצים לפחות חודשיים לאחר הערכת העובדים.

יש לציין, כי בשיחות שונות עם גורמי מקצוע רלוונטיים עלתה הטענה כי יש מקום להקטין את מספר מקבלי המענק. היתרונות בכך הם היכולת של העובדים להבחין בין המצטיינים ולהבין את ההיגיון מאחורי הקביעה כי מגיע להם מענק הצטיינות, כמו כן, יש בכך כדי להפחית את החשש מרוטציה הכוללת אף עובדים שאינם ראויים, מכיוון שככל שמספר מקבלי המענק קטן יותר, נדרש זמן משמעותי יותר לרוטציה, ולמעשה מרבית הסיכויים כי גם אם תהא רוטציה היא תתקיים בין עובדים מצטיינים הזכאים לקבל את המענק.

למען הסר ספק, יש להימנע מקיום רוטציה בבחירת המצטיינים. יש להקפיד על בחירה בעובד שעומד בקריטריונים וראוי להיבחר למצטיין.

סיבה שלישית היא החיסכון הכספי הכרוך בכך, אשר יאפשר לפתח את הרבדים האחרים של התגמול. עם זאת, לאחר דיונים שערך הצוות, הוחלט להישאר עם המספר של 15% לשם האחידות עם מערכת הערכת העובדים וההחלטות שהתקבלו בעבר בנוגע למספר זה.

חלופה שניה- תשלום מענק לסגל הבכיר

תיאור החלופה: קביעת פיילוט של שלוש שנים שבמהלכן יוטמע בהדרגה מודל של תמרוץ בהתאם להערכת עובדים (הכוללת גם עמידה ביעדים) לסגל הבכיר בשירות המדינה (להלן: "חלופת הסגל הבכיר").

מנגנון התמרוץ יקבע בהתאם להערכת העובדים של הסגל הבכיר, ויחולקו מענקים שנתיים של עד חצי משכורת חודשית ל-15% המצטיינים בהערכת העובדים מקרב הסגל הבכיר. יש לציין, כי ניתן לקבוע מנגנון תמרוץ בהתאם לעמידה ביעדים של הסגל הבכיר (ללא תלות בהערכת עובדים).

יתרונות החלופה-

- ★ הפרדה חלקית בין הערכת העובדים לבין התגמול הכספי- מה שמאפשר הערכת עובדים 'נקיה' יותר בעלת יכולת משמעותית יותר לגרום לשיפור התפקוד ולקיומה של ביקורת בונה.¹²
- ★ הניסיון מראה כי ברגע שסגל בכיר מציב את היעדים, יש חלחול למטה אל העובדים ויש בכך כדי לשפר את ביצועיהם של כלל העובדים.
- ★ הסגל הבכיר בשל יותר למודל של תגמול דיפרנציאלי בהתאם לעמידה ביעדים.
- ★ לאחר שהסגל הבכיר יפנים את שיטת העבודה של תמרוץ דיפרנציאלי, יהיה קל יותר להטמיע מנגנון זה בכלל שירות המדינה.
- ★ במסגרת הרפורמה נוצר מודל של קדנציות ורוטציות עבור הסגל הבכיר בשירות המדינה, ולפיכך, חלופה זו מתיישבת עם המלצות הרפורמה ויוצרת מבנה קוהרנטי של קידום ומעברי תפקידים של הסגל הבכיר בשירות המדינה.

חסרונות החלופה:

- ★ כבר במצב הקיים יש מירמור מסוים בקרב העובדים בדרג הבינוני והזוטר ותחושה כי הדרג הבכיר נהנה מתנאים משופרים לאין ערוך ממצבו. לפיכך, הטמעה של מערכת תמרוץ עובדים רק בקרב הסגל הבכיר עשויה לגרום למירמור בקרב כלל העובדים ולפגיעה בתחושת השייכות, והמוטיבציה שלהם לארגון.

¹² לדוגמא, ניתן לקבוע כי במסגרת הערכת העובדים השנתית יוצבו לכל עובד שלושה יעדים אישיים ושלושה יעדים משותפים. כל היעדים יהיו יעדים מדידים, ובכל יעד תוצב נקודה ברורה, כאשר העובד הגיע אליה ניתן לקבוע כי עמד ביעד. על כל יעד שהושלם על ידי העובד ישולם לו חלקו היחסי- דהיינו 16% מכלל הבונוס. הבונוס הכולל לכל עובד יעמוד על 75% ממשכורתו. כאשר לכל משרד סך התקציב לחלוקה יעמוד על 40% מהמשכורות של הסגל הבכיר.

★ מחקרים שונים מראים כי מערכות תמרוץ פוגעת בפרודוקטיביות של העובדים כאשר מדובר במשימות מורכבות ומעניינות, זאת להבדיל ממשימות טכניות ופשוטות בהן התמרוץ יעיל יותר. מכיוון שהסגל הבכיר מתעסק במשימות מעניינות יותר הדורשות יצירתיות רבה יותר, הרי שהמערכת עשויה לפגוע בביצועיו (Weibel, Rost and Osterloh, 2010).

חלופה שלישית- שימוש ברבדי התמרוץ האחרים

תיאור החלופה: על פי חלופה זו לא יינתן מענק כספי הכרוך עם תהליך הערכת עובדים. חלופה זו תומכת ביצירת מערכת תמרוץ המורכבת מהרבדים הנוספים (המשותפים לכלל החלופות), דהיינו- סל הטבות למנהלים, התניית הטבות ותמריצים לא חומריים, כפי שיפורט להלן (להלן: "**חלופת הרבדים האחרים**").

הרציונל המנחה של חלופה זו הוא הרצון לנתק באופן יחסי (למעט הרובד של שינוי מנגנוני קידומי שכר) בין הערכת העובדים לבין מנגנון התמרוץ, מתוך רצון לשפר את מנגנון הערכת העובדים, ומתוך התחשבות בקושי של מנהלים רבים בשירות המדינה להתמודד עם חלוקת כסף לעובדיהם והפגיעה הצפויה מכך לאמינות וליעילות הערכת העובדים. הניסיון שנצבר במשרד/יחידת סמך בהם נוסה מנגנון תמרוץ דיפרנציאלי הראה כי המשרד/יחידת סמך אינם בשלים בעת הזו למנגנון זה, וכי יש בכך כדי לגרום למירמור בקרב העובדים ולקושי של המנהלים להתעמת עם עובדיהם, ולפיכך, ישנו חשש לרוטציות בין העובדים.

כמו כן, משיחות עם מומחים מהאקדמיה עולה כי מתן מענקים למצטיינים עשוי לפגוע ביתר העובדים, להקשות על המנהלים, וליצור עיוותים שונים עקב ניסיון ליצור רוטציות בקרב העובדים. יתר על כן, מעבר לנזק הישיר של התמרוץ, יש בכך כדי לפגוע בתהליך הערכת העובדים ולהקשות על תהליך של למידה אמתית וביקורת ושיח כנים בשיחת הערכה השנתית בין המנהל לעובד. לפיכך, הן פרופ' מזרחי והן ד"ר ליאת לבונטין גרסו שאין מקום בעת הזו לתת מענק ל-15% העובדים המצטיינים.

רובד שני- סל הטבות

במסגרת רובד זה מוצע כי יינתן למנהל סל של הטבות אותן הוא יחלק לעובדיו. מנגנון זה מעניק למנהל את הסמכות והעצמאות לקבוע את אופן חלוקת ההטבות לעובדיו, בהתאם לשיקול דעתו. מנגנון זה מרחיב את **הסמכות** הניתנת למנהלים בשירות המדינה ויש בכך הרחבת יכולותיהם הניהוליות. הצד השני של המטבע הוא הרחבת **האחריות** של המנהלים אשר נדרשים לפעול בהתאם לאמות מידה ראויות, כפי שיפורט להלן.

תיאור הרובד - מנהלים בשירות המדינה יקבלו סל הטבות אותו יחלקו בהתאם לשיקול דעתם לעובדיהם בהתאם לתפקודם. מנהלים יקבלו את הסל בהתאם לגודל יחידתם ובדומה למודל של הערכת העובדים. מנהלים של יחידות קטנות יותר ישולבו עם יחידות נוספות, כפי שנעשה לצורך קביעת העובדים המצטיינים במודל הערכת העובדים. במסגרת זו, ישבו כל המנהלים ויחליטו על חלוקת הטבות לעובדיהם או על חלוקת הסל בין המנהלים, כך שכל מנהל יחליט באופן אוטונומי. מנהל עקיף שאחראי על מספר יחידות קטנות רשאי להחליט בעצמו על ביזור וחלוקת הסל בין המנהלים השונים, על מנת לאפשר למנהלים את העצמאות והיכולת להחליט באופן עצמאי ובלעדי על חלוקת ההטבות השונות.

התקציב השנתי של סל ההטבות יהיה בסדר גודל של עד 250 שקלים מתקציב הרווחה של המשרד/יחידת הסמך. ברובד זה, מספר מקבלי ההטבה לא יעלה על 20% מעובדי המשרד. כך, בשילוב עם הרובד הראשון, לא יקבלו יותר מ- 35% מעובדי המשרד את תגמולי הרובד הראשון והשני. ככלל, ההטבות לא יהיו של כסף ממש אלא הטבות שוות כסף. המנהל יהיה רשאי להעניק הטבות אך ורק מתוך סל ההטבות כפי שיוגדר להלן.

במהלך עבודת הצוות נשמעו מספר דעות לגבי סוגי ההטבות שיינתנו במסגרת סל ההטבות. על סוגי ההטבות יוחלט במסגרת ההנחיות שיפורסמו למשרדי הממשלה. יש לציין, כי מרבית ההטבות הניתנות לעובד הן הטבות זוגיות ומשפחתיות. הרעיון הוא להעביר מסר לעובד, שהארגון והמנהל רואים את ההשקעה שלו ואת התוצרים שלו, ומבינים שיש מישהו שתומך ומאפשר לו, כמו גם רצון של הארגון והמנהל לאפשר לעובד ליהנות מזמן איכות עם המשפחה שלו.

יחם מענק ההטבה: ראשית, כל עובד רשאי ליזום הענקת הטבה לעובד אחר- לשם כך עליו לפנות למנהל ולנמק את הצעתו. שנית, המנהלים רשאים לבחור אלו עובדים יקבלו הטבה, אך מוטלת עליהם החובה לנמק את החלטתם.

קריטריונים לבחירה: כאמור, המנהל רשאי להעניק את ההטבות בהתאם לשיקול דעתו, ובהתייחס למספר קריטריונים שייקבעו בהנחיות לביצוע כגון: עובד משתפר, עובד אשר השלים פרויקט משמעותי, עובד בעל מוטיבציה יוצאת דופן, עובד 'מגדיל ראש', עובד היוצר סביבת עבודה נעימה וחברית/מצטיין בשיתוף פעולה, יחזמות מיוחדות להתייעלות, לשיפור השירותיות, יחמה מיוחדת.

כל הקריטריונים שייבחרו לצורך מתן ההטבות צריכים להיות נתונים למנגנוני בקרה ושקיפות ראויים הן לעובדי המשרד/יחידת הסמך והן לנציבות שירות המדינה.

אחד מהרציונלים המנחים מאחורי רובד זה הינו מתן האפשרות של המנהל להעניק תמריצים והטבות גם לעובדים אשר אינם בהכרח מקרב 15% העובדים המצטיינים אך הם עובדים מתאמצים, משתפרים, עוזרים לזולת וכיו"ב. לפיכך, חשוב להדגיש כי ההטבות אינן מיועדות דווקא לעובדים המצטיינים, ואמנם הם גם רשאים לקבל את ההטבות ככל שהמנהל יחליט להעניק להם, אך עיקר החשיבות הוא מתן המענק דווקא לעובד שאינו מצטיין אך משתדל ומתאמץ ולפיכך, ראוי שיהנה אף הוא מקבלת הטבות מהמנהל.

היקף ההטבות: הצוות מציע שהיקף ההטבה לא יעלה על 20% מכלל העובדים משרד/יחידת סמך לשנה. ובכל מקרה לא יעלה על 35% מעובדי המשרד במידה ואין חפיפה כלל בין תגמולי הרובד הראשון והשני.

בקרה: ראשית, על כל המנגנון תוחל חובת שקיפות כך שההחלטה והנימוק יפורסמו לכלל העובדים, הן בפורטל המשרד/יחידת סמך, מייל פנימי, לוח המודעות, ניחולטר וכיו"ב.

שנית, המנהל יגיש את החלטתו לסמנכ"ל משאבי אנוש טרם מתן ההטבה ופרסומה, סמנכ"ל משאבי אנוש יבחן את החלטת המנהל ונימוקיו- ויבדוק האם ההחלטה עומדת באמות המידה שייקבעו למתן ההטבות, ואינה נגועה בשיקולים זרים. כמו כן, על סמנכ"ל משאבי אנוש לבחון את ההחלטה בראי החלטות קודמות של המנהל, ובין היתר לבחון האם ישנו עובד אשר מקבל באופן שיטתי הטבות חזרות ונשנות, ואם כן, האם יש לכך הצדקה מיוחדת. מאידך גיסא, עליו לבדוק שהמנהל אינו עורך רוטציה או טבלאות צדק בין כלל העובדים, כך שמטרת ההטבה תעוקר מתוכן. סמנכ"ל משאבי אנוש יהא רשאי לבטל או לשנות את החלטות המנהל (במקרה בו סמנכ"ל משאבי אנוש הוא המנהל המחלק את ההטבות לעובדיו, מנגנון הבקרה יהיה המנכ"ל).

ההטבה תועבר לעובד בהתאם להנחיות החשכ"ל והתקשי"ר והקריטריונים יקבעו בנוהלי המשרד. למען הסר ספק, התחייבות בשם המדינה ניתנת בהתאם להרשאות בחוק נכסי המדינה, תשי"א-1951. התחייבות זו צריכה להיות חתומה כחוק ולעמוד במסגרת

התקציב שאושר לאותה מטרה על פי חוק התקציב השנתי. הסכום של 250 ₪ לעובד אינו נתון לפיצול ולחלוקה ומיועד עבור כל עובד.

פרוצדורה: כל מנהל המעוניין להעניק הטבה לאחד מעובדיו, יגיש את הצעתו, נימוקיו וסוג התגמול שהוא מעוניין להעניק, לסמנכ"ל משאבי אנוש כך שהתגמול יינתן קרוב ככל הניתן לפעילות הזוכה להכרה. על המנהל להקפיד לחלק באופן אקראי את ההטבות זאת על מנת לשמר את מנגנון ההפתעה, אשר על חשיבותו יפורט להלן.

יתרונות -

- ★ העצמת המנהלים - אמירה חד משמעית של שירות המדינה כי הוא מאמין ביכולתם של המנהלים להחזיק בידם חלוקת הטבות. כמו כן, העובדים מבינים ומפנימים כי המנהל הינו דמות משמעותית ויש בכך כדי לחזק את מעמדו של המנהל הן בתפיסתו את עצמו והן על פי תפיסת עובדיו.
- ★ מנגנון דינמי וגמיש יחסית המאפשר מתן מענה מהיר לביצועיו ולתפקודו של עובד.
- ★ ניתוק הקשר בין הערכת עובדים לתמרוץ, כך שניתן להרוויח את היתרונות הרבים של מנגנון תמרוץ עובדים בלי הפגיעות הנלוות במנגנון הערכת העובדים.
- ★ שיפור המוטיבציה של העובדים - מחקרים מראים כי כאשר הטבות ניתנות באופן מפתיע ולא במועד שרירותי וקבוע מראש הרי שהן יעילות יותר.

חסרונות-

- ★ חשש מפני ניצול לרעה של המנהל את הכוח והסמכות שניתנה לו, כגון חלוקה למקורבים וכל חלוקה עקב שיקולים זרים.
 - ★ הצורך בהקצאת משאבים לצורך בקרה ופיקוח על נאותות התהליך.
 - ★ העלות הנדרשת לביצוע הרובד - בהנחה שהסכום הינו עד 250 שקלים לעובד, וככל שזה מוחל על מערכת הבריאות מדובר בהוצאה של 3.5 מיליון ש"ח.
- יוער כי הצוות ממליץ לבחון את האפשרות לתגמול קבוצתי ברמת החלטת ראש אגף ומעלה תוך כדי יישום הפיילוט ועל פי הכללים האמורים במסמך.

רובד שלישי- שינוי מנגנוני קידומי השכר

בהמשך למתווה שהוצג בדו"ח הרפורמה, הוחלט כי יש לקבוע קריטריונים למנגנוני קידום בשכר לעובדים ולפעול כך שיינתנו באופן דיפרנציאלי בהתאם להערכת העובדים. כמו כן, מוצע כי יישום הרובד במשרדים /יחידות הסמך יוחל בהתאם להחלטת ועדת ההיגוי של הרפורמה או על פי החלטת נציב שירות המדינה.

קידומי דרגות במסגרת מתח הדרגות התקני לתפקיד-

עד דרגה 40 (לא כולל) בדירוג מח"ר ומקבילותיה- ככלל לגבי עובדים עד דרגה 40 (לא כולל) בדירוג המח"ר ומקבילותיה יינתן קיצור פז"מ בשיעור המקסימאלי ובשימת לב להערכות העובדים. הצוות סבור כי ברמות שכר אלו, מערכת של תמריצים מאבדת את יעילותה (פינק, 2012, אריאלי, 2010).

בדרגות מדרגה 40 ומעלה בדירוג מח"ר ומקבילותיה-

★ 85% העובדים העליונים- לא יחול שינוי מהמצב הקיים.

★ 15% העובדים המדורגים נמוך- על פי המצב המשפטי הקיים המעוגן בפסקה 21.241 לתקשי"ר, הסמכות לעכב קידומו של עובד בדרגה במסגרת מתח הדרגות התקני הצמוד למשרתו נתונה למנהל יחידה בתיאום עם הממונה הישיר. יוער כי ככל הידוע לא נעשה שימוש בסמכות זו כלפי העובדים משך תקופה ארוכה. על פי המוצע כעת, יעלו 15% העובדים המדורגים נמוך לוועדה בראשות סמנכ"ל משאבי אנוש ובהשתפות: מנהל משאבי אנוש, יועץ משפטי של המשרד/יחידת סמך או נציגו, ומנהל בכיר מהמשרד/יחידת סמך. הוועדה תבחן את תפקודם של עובדים אלה. על העובד להגיע לוועדה עם הערכת העובד שלו והמלצת המנהל הישיר. בסמכות הוועדה להקפיא בחצי שנה אחת את עלייתו של העובד לדרגה הבאה בהתבסס על הוראת תקשי"ר. לאחר חצי שנה, תיבחן שוב התאמתו של העובד להעלאה בדרגה במסגרת מתח הדרגות בהתאם להוראות התקשי"ר.

הערות:

1. המלצה זו לא תחול במקום שאינה עולה בקנה אחד עם הוראות הסכם קיבוצי בר תוקף או עם הוראות כל דין אחר.
2. יישום ההמלצה לגבי הדירוגים בהם מעוגן משך השהיה בדרגה בהסכם, מחייב קיום מו"מ קיבוצי לשינוי ההסכם.
3. נציג ועד העובדים יזומן לדיוני הוועדה ויוכל לחוות דעתו בפני חברי הוועדה. יובהר, כי חוות דעת זו ונוכחותו אינה תנאי לצורכי קבלת החלטה.

קיצור זמן ההמתנה בין דרגה לדרגה:

1. פרקים 22 ו-23 לתקשי"ר מפרטים את משך הזמן לשהייה בדרגה לצורך מעבר לדרגה הבאה. ככלל, משך הזמן לשהייה בדרגה לצורך קידום לדרגה הוא שנתיים,

ומשך השהייה בדרגה לצורך קידום לדרגת השיא הוא שלוש שנים. לגבי תוספת שהייה בדרגה כאמור בפסקה 25.311 לתקשי"ר, משך השהייה בדרגה שלוש שנים.

2. כאמור לעיל, יהוו הערכות התפקוד כשיקול המרכזי בהחלטת הוועדה לקיצור פז"מ. להלן יפורטו אמנות המידה לעבודת הוועדה. יובהר כי במקרים בהם מצאה הוועדה הצדק לסטות מאמות המידה שפורטו לעיל, רשאית הוועדה לסטות מאמות המידה ובלבד שתפרט ותנמק את העילה שמצאה לכך.

מיקום העובד בהתפלגות הערכת עובדים משרדית	קיצור פז"מ בחודשים
עובד שמוגדר כמצטיין באחת משלוש השנים האחרונות ו/או עובד שממוצע הערכה שלו בתוך ה-15% בעלי הערכה הגבוהה ביותר ביחס לממוצע המשרדי, ובלבד שמספר העובדים שיקבלו קיצור פז"מ בין 9-12 חודשים לא יעלה על 15% מכלל פוטנציאל העובדים המוערכים.	9-12
כל 85% העובדים (למעט עובדים כמפורט בסעיף הבא)	3-8
עובד שהערכת תפקודו מוגדרת כנמוכה ועד כדי נמוכה מאוד ציונים 1-3 בהערכת העובדים	0-2

3. בנוסף לשיקול המרכזי כאמור, תשקול הוועדה שיקולים איכותניים שיתבססו על המקורות והשיקולים הבאים:

- גיליונות הערכה ומשוב קודמים של העובד של שלוש השנים האחרונות;
- תיק אישי של העובד לרבות אסמכתאות המעידות על תפקודו של העובד, התנהלותו ונוכחותו בעבודה;
- מכתב המלצת הממונה. בהקשר זה, יצוין כי על כל מנהל הממונה על עובדים, מוטלת אחריות לשקול בעת מילוי ההמלצה, את האופן בו העובד ממלא את תפקידו, כמו גם מהם ההישגים, כישוריו ויכולתו להתקדם בעתיד;

ד. יודגש כי האחריות לכתיבת המכתב והעברתו לוועדה, היא של הממונה של העובד.

במכתבו לוועדה יתבקש הממונה להתייחס, בין היתר, לפרמטרים הבאים:

- ★ רמת מקצועיותו של העובד.
- ★ מתן שירות מצוין לציבור ו/או ללקוחות הפנימיים של המשרד.
- ★ גילוי יחמה, חדשנות ויצירתיות במסגרת תפקידו.
- ★ סיוע ותרומה משמעותית לתפוקות ו/או לתוצאות עבודת יחידתו.
- ★ במקרים הרלוונטיים - תרומה לחיסכון במשאבים, מבלי לפגוע ברמת השירות.
- ★ נוכחות קבועה ורצופה בעבודה, ללא היעדרויות שכיחות ו/או איחורים תכופים.
- ★ היבטים אחרים/משמעותיים במידה וקיימים.

ככלל, לגבי עובדים עד דרגה 40 (לא כולל) בדירוג המח"ר ומקבילותיה יינתן קיצור בשיעור המקסימלי. חריג לכלל זה יהיו בעלי הערכות תפקוד ברמה נמוכה ונמוכה מאוד כאמור בסעיף 7 לעיל.

הרכב הוועדה לקיצור פז"מ

1. הוועדה לקיצור פז"מ תתקיים במשרד או ביחידת הסמך, והרכב הוועדה יהיה כדלקמן:

- ★ סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש/מנהל אדמיניסטרטיבי במשרד או ביחידת הסמך - יו"ר.
- ★ ממונה על משאבי אנוש - חבר.
- ★ עובד ברמת ראש אגף בכיר שימונה על-ידי המנכ"ל של המשרד או מנהל יחידת הסמך, שאינו כפוף לסמנכ"ל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש/מנהל אדמיניסטרטיבי.

2. נציג ועד העובדים יזמן לדיוני הוועדה ויוכל לחוות דעתו בפני חברי הוועדה. יובהר, כי חוות דעת זו ונוכחותו אינה תנאי לצורכי קבלת החלטה.

3. הוועדה לא תאשר קיצורי פז"מ לעובדים כמפורט להלן:

- ★ לעובד אשר הורשע בדין פלילי, הורשע בבי"ד למשמעת ולעובד אשר קיבל מכתב נזיפה או התראה על-ידי המוסמך לכך על-פי הוראות התקשי"ר, בתקופת השהייה על-פי הפז"מ הרגיל מאז שקיבל את דרגתו האחרונה.
- ★ לעובד אשר נעדר לעיתים קרובות בחלק של יום העבודה (לרבות איחור ושלא על רקע מחלה) כמוגדר בפסקה 44.142 לתקשי"ר, בתקופת השהייה על-פי הפז"מ הרגיל מאז שקיבל את דרגתו האחרונה.
- ★ לעובד אשר מפר את המשמעת בהתנהגותו כלפי קהל מקבלי השירות, כלפי העמיתים לעבודה או כלפי הממונים עליו.
- ★ מעבר לאי היעילות המיוחסת להיבטי תפוקה, קיימים מקרים של אי התאמה בשל היבטים ערכיים והתנהגותיים, אשר אינם משפיעים רק על ההיבטים התפקודיים של הפרט, אלא על הסביבה כולה ויש לקחת גם היבטים אלה בחשבון.
- ★ באם העובד אינו ממלא אחר הדרישות במסלול הקידום הקיים לתפקידו (קורסים, סוג מקצועי וכד'). יובהר, כי סעיף זה אינו חל ביחס לעובד שלא עבר קורס כנדרש במסלול הקידום של תפקידו מסיבות שאינן תלויות בו. במקרה זה, יפנה האחראי לגורם הרלוונטי בנציבות שירות המדינה באמצעות הרפרנט, ולאחר היועצות עמו תתקבל ההחלטה בעניינו.
- ★ כל חריג מהסעיפים א' - ה' כאמור לעיל יידון בוועדה לקיצור פז"מ שהרכבה כאמור בסעיף 9 לעיל.

תחולה

1. הוראה זו לא תחול על דירוגים שלגביהם נקבע בהסכם, או בכל נוהל אחר שאישרה נציבות שירות המדינה, הסדר מיוחד לקיצור פז"מ.
2. לא יינתן קיצור פז"מ שיאפשר העלאה בדרגה לעובד לאחר שהיה של פחות משנה בדרגתו הנוכחית.
3. הוראות הנחייה זו יחולו גם על עובדים המועסקים בחוזים מיוחדים על-פי תקנה 1 (3), המפורטים בנספח א' להנחיה זו, כולל משך השהייה בדרגה ללא קיצור כמפורט בסעיף 6. עם זאת, הנחייה זו תחול רק על עובדים שחזרה ההעסקה שלהם ייחתם לאחר מועד פרסום הנחיה זו (בעת כניסה לשירות המדינה או במעבר בין תפקידים בשירות המדינה). בהמשך יוחלו הוראות הנחייה זו גם על חוזים מיוחדים נוספים.

עד דרגה 40 (לא כולל) בדירוג מח"ר ומקבילותיה- ככלל לגבי עובדים עד דרגה 40 (לא כולל) בדירוג המח"ר ומקבילותיה יינתן קיצור זמן ההמתנה בין דרגה לדרגה בשימת לב להערכות העובדים.

בדרגות מדרגה 40 בדירוג מח"ר ומקבילותיה-

קיצור פרק הזמן הנדרש לשם מעבר בין דרגות במסגרת מתח הדרגות התקני לתפקיד יתבצע באופן דיפרנציאלי בהתאם להערכות העובדים, על פי המלצת ראש האגף שבו עובד העובד ועל פי החלטת ועדה בהרכב סמנכ"ל למנהל, מנהל משאבי אנוש ומנהל בכיר מהמשרד/יחידת סמך ובשים לב לאמות המידה הבאות:

15% העובדים העליונים בהערכת העובדים יתאפשר קיצור של **עד שנה**.

70% העובדים הבאים יתאפשר קיצור של **בין שלושה לתשעה חודשים על פי שיקול דעת ועדה משרד/יחידת סמך ובהתאם להמלצת ממונה**.

15% עובדים תחתונים - יש להעלות את העובד לוועדה שתשקול את קיצור הפז"מ, בשים לב בין היתר, להערכות העובד. ככלל, ברירת המחדל תהיה שלא לאשר קיצור פז"מ במקרים אלו, אולם הוועדה רשאית, במקרים חריגים לקצר את פרק זמן ההמתנה הנדרש לתקופה של עד שלושה חודשים, מטעמים מיוחדים שתפרט.

במקרים בהם מצאה הוועדה הצדק לסטות מאמות המידה שפורטו לעיל, רשאית הוועדה לסטות מאמות המידה ובלבד שתפרט ותנמק את העילה שמצאה לכך.

דרגת פרישה:

מנגנון הענקת דרגת פרישה שנקבעה בפסקה 85.125 לתקש"ר, מעוגן בהסכם הקיבוצי (הסכם המסגרת) מיום 17.4.2008. המלצות הצוות אינן מתייחסות לשינוי ההסכם הקיבוצי, אלא להתוויית שיקול הדעת של האחראי לאשר דרגת פרישה, במסגרת המתווה ההסכמי ובכפוף לו.

ההמלצות כאמור מתייחסות רק לזכות לדרגת פרישה בהתאם להוראה 85.125 (א) בתקש"ר שהינה בסמכות האחראי במשרד/יחידת הסמך המותנית בהמלצת הממונה.

עד דרגה 40 (לא כולל) בדירוג מח"ר ומקבילותיה- ככלל לגבי עובדים עד דרגה 40 (לא כולל) בדירוג המח"ר ומקבילותיה תינתן דרגת פרישה.

בדרגות מדרגה 40 בדירוג מח"ר ומקבילותיה-

הצוות ממליץ על קיום וועדה בראשות סמנכ"ל המשרד/יחידת הסמך, שהוא בעל הסמכות לאשר מתן דרגות פרישה, אשר תבחן את כל הפורשים המבקשים לקבל דרגת פרישה בכפוף להמלצה של המנהל הישיר. יובהר כי אין בהקמת הוועדה כדי לגרוע מסמכותו של האחראי להחליט בעניין זה, בהתאם להוראות התקשי"ר. הוועדה תפעל על פי האמור בהוראות תקשי"ר וכן, תבחן את הערכת העובדים בחמש השנים האחרונות. עובדים אשר דורגו במרבית השנים האחרונות (דהיינו לפחות שלוש מתוך חמש השנים) בקרב 15% העובדים התחתונים, ברירת המחדל תהא לא להעניק להם דרגת פרישה, אך בנסיבות מיוחדות ומנימוקים מיוחדים שיפורטו בהחלטתה רשאי האחראי לאשר להעניק בכל זאת לעובד דרגת פרישה. בנוגע ליתר העובדים, ברירת המחדל של העובדים תהא לאשר את דרגת הפרישה בהתאם להמלצת המנהל הישיר, ככל שהוועדה רוצה לחרוג מהמלצתו של המנהל הישיר, ינמק האחראי בהחלטתו כאמור.

הערות:

1. המלצה זו לא תחול במקום שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות הסכם קיבוצי בר תוקף או הוראות כל דין אחר.
 2. יישום ההמלצה לגבי הדירוגים בהם מעוגן משך השהיה בדרגה בהסכם, מחייב קיום מו"מ קיבוצי לשינוי ההסכם.
 3. ייבחן הצורך בקיום היועצות עם ארגון העובדים.
- יש לציין כי הצוות בחן גם אפשרות של תוספת 1% בכל שנה לעובדים, ותוספת שהיה, אך החליט לבחון הנושאים לאחר ביצוע הפיילוט והסקת מסקנות העולות הימנו.

הכשרות ולימודים

הצוות ממליץ כי יש לקשור בין הערכת התפקוד בביצועים לבין תהליכי הפיתוח והעשרת העובדים כמנגנון נוסף לביטוי הערכת הארגון וכלפי העובד.

רובד רביעי- תמריצים לא חומריים

כאמור, מנגנון תמרוץ עובדים מורכב מאוד ובעל השפעות שונות על המוטיבציה והביצועים של העובדים. לשם יצירת מענה הוליסטי לכלל העובדים מוצע להטמיע בשירות המדינה מערכת של תמריצים לא חומריים. מוסכם על הצוות כי תמריצים כספיים לבדם אינם מספקים וכי יש ללוותם בתמריצים נוספים.

מטבע הדברים, מדובר בתמריצים אשר אינם מתאימים להגדרה נוקשה ולקביעה ברורה בנוגע לזמני ולאופן מתן התמריץ. עם זאת, בפרק זה ברצוננו ליצור מעין 'קפיטריה של תגמולים' - מגוון רעיונות לתמריצים אשר יוכלו לשמש את המנהלים בהתאם לשיקול דעתם. לשם הטמעת התמריצים והשימוש בהם באופן מושכל, יש לבצע הכשרות לכלל המנהלים בשירות המדינה, ולדאוג כי יתקיים ליווי שוטף של מנהלים אשר יסייע להם להשתמש במגוון תמריצים אלה.

על מנת לסייע למנהלים להשתמש בתמריצים ולוודא שימוש נכון, יש לדאוג כי כל משרד/יחידת סמך ידווח מדי שנה על מספר השימושים שלו בכל אחד מסוגי התמריצים המוצעים ועל ההשפעות שלו. גוף המטה בנציבות שירות המדינה יבחן את היחידות בהן נעשה שימוש מועט יותר בתמריצים ויראה איך ניתן לסייע למשרד/יחידת סמך להטמיע את מערכת התמרוץ.

ברי, כי אין במתן התמריצים הללו כדי לגרוע מחשיבותה של ההכרה וההערכה לאורך כל השנה. אין תחליף להתעניינות של המנהלים, ליכולת שלהם להגיד מלה טובה (ואף ביקורת כשצריך), לפרגן, להדגיש לעובד כי יש מי שרואה את מאמציו ותוצריו, ולפעמים פשוט לחיך. על המנהל מוטלת החובה להכווין את העובדים ולהעניק להם פידבק שוטף בנוגע לפעולותיהם. על המנהלים להבהיר לעובדים את המטרות הסופיות, ואת השפעתן וחשיבותן של משימותיהן. הענקת גב לעובדים בהתמודדות מול גורמים חיצוניים. פינק טוען כי המניע העיקרי עבור העובדים טמון ביכולת של המנהלים לשפר את האוטונומיה של העובדים, להעניק להם תחושת משמעות ולשפר את המומחיות שלהם (פינק, 2012).

עם זאת, מעבר לנ"ל מוצע להטמיע את התמריצים השונים בהתאם לצרכי היחידות השונות ובהתאם לשיקול דעת המנהלים בשטח.

התמריצים המוצעים -

★ **הצגת פרויקט או עבודה של עובד** - עובד אשר השלים פרויקט בצורה מרשימה, או שמבצע בצורה יוצאת דופן את עבודתו, יזכה להציג את עבודתו באחד מהפורומים הבאים:

- **קפה אצל המנכ"ל**: העובד יחזמן למנכ"ל בה יוכלו להציג לו באופן אינטימי את עבודתו. זה יכול להתבצע במספר אופנים - קפה, ארוחת ערב, מפגש אינטימי וכיו"ב.

- **במת מצטיינים**: העובד יציג את עבודתו בפני פורום הנהלה.

- **הצגה לכלל העובדים:** העובד יציג את עבודתו לכלל העובדים במסגרת יום עיון, ערב הוקרה וכיו"ב.

- **הצגה לגורמים חיצוניים:** העובד יציג את עבודתו לגורמים חיצוניים, הן בעת ביקור שלהם במשרד/יחידת סמך והן ליווי של גורמים מהמשרד/יחידת סמך בביקורים ביחידות אחרות.

- ★ **שולחן עגול-** יצירת מנגנון שנתי של שולחן עגול הדן בסוגיה הנמצאת על סדר היום של המשרד/יחידת סמך. הדיון יתבצע על ידי מספר עובדים שונים מרבדים שונים במשרד/יחידת סמך. בשולחן עצמו לא יהיו דרגות, וכל רעיון ידון על ידי כל הגורמים בשולחן, באופן מקצועי וענייני.

- ★ **יצירת מנגנון המאפשר לעובדים להציע הצעות לשיפור ולייעול התפקוד של הארגון-** כדוגמת שאלון העובר באופן אנונימי (בהתאם לרצון העובדים) אחת לרבעון בין כלל העובדים, ובוחן את שביעות רצונם מאלמנטים שונים בארגון, ומאפשר להם להביע הצעות לשיפור התפקוד של הארגון באופן כללי ובאופן ספציפי בנוגע למשימות או לפעולות מסוימות. סקר עמדות עובדים שהותנע במסגרת יישום הרפורמה בניהול ההון האנושי בכל משרדי נחשון נותן מענה להמלצה הזו. יחד עם תהליך הערכת העובדים ניתן לצפות בתמונה רחבה של מצב המשרד ותחושות העובדים בו.

- ★ **יום תוכניות עבודה שנתי-** "הבמה שלך"- יום בו העובדים מהאגפים השונים מציגים לכלל העובדים את תוכניות העבודה של האגפים שלהם.

- ★ **פרסום בניחולטר/פורטל-** ככל שישנו ניחולטר/פורטל של הארגון, מדי פעם יפורסם במסגרת הניחולטר פועלו וחריצותו של עובד מסוים הזכאי לכך. אפשר לקבוע קריטריונים שונים לבחירה- עובד אשר סיים פרויקט שירותי, חדשני וכיו"ב.

- ★ **תחומי תוכן-** להעניק לעובד מצטיין או עובד הראוי לכך, להתעסק או להיות אחראי על תחום תוכן חשוב/מעניין יותר. לדוגמא, לתת לרפרנט באגף שוק ההון להיות אחראי על חברה גדולה וחשובה יותר, להעניק תיקים מעניינים יותר לפרקליט מצטיין וכן הלאה.

- ★ **מדריכים/מאמנים אישיים/קואצ'רים-** כל סמנכ"ל משרד/יחידת סמך יבנה מאגר של חונכים מבין עובדיה המצטיינים של המשרד/יחידת סמך בעבר ובהווה. חונכים אלו יוצמדו לעובדים בעלי פוטנציאל, ויסייעו להם בעבודה השוטפת ובפיתוח האישי והמקצועי.¹³

- ★ **עצמאות לעובד-** מתן מרחב תמרון לעובד בבחירת שיטות העבודה לשם מימוש היעדים שנקבעו ע"י ההנהלה.

¹³ להרחבה, אנא ראו מסמך מדיניות חונכות.

★ **פרסי הצטיינות של האגף לאיכות מצוינות בנציבות שירות המדינה** – מדובר במרכיב חשוב של הוקרת עובדים אשר מוענק לקבוצת עובדים מצטיינים מתוך 15% העובדים המצטיינים במסגרת הערכת העובדים.

★ **הובלת נושאים משרדיים** – מתן תחומי אחריות לעובדים אשר מנהלי הארגון מזהים כעובדים הראויים לתגמול זה באמצעות שילובם בתחומים מקצועיים בעלי רמת מורכבות גבוהה יותר והובלת פרויקטים שונים לרבות פרויקטים רוחביים במשרד.

★ **השאלת עובדים** – השאלת עובדים למשרדים אחרים/גופים פרטיים לצורך העמקה מקצועית, השבחה ושיפור הידע. נושא זה יקבל ביטוי בצוות עץ הדעת בנושא השאלות.

מעבר לאמור לעיל, יש לדאוג לגיבוש של כלל העובדים. לפיכך, על המנהל לבצע שימוש ביעדים משימתיים המחברים את העובד לקולגות שלו, תוך שימוש בשפה ובתארים של רבים. מעבר לכך, מוצע כי כל משרד/יחידת סמך יקצה תקציב לצורך גיבוש של עובדיו. כל משרד/יחידת סמך יוכל לבחור את אופן הגיבוש הרצוי, בין אם דרך ארוחת ערב משותפת, סיור מחוץ למשרד באתר ממשלתי או אחר, בילוי משותף כזה או אחר. הרעיון הוא לחבר בין כלל העובדים, ליצור היכרות משמעותית יותר עם עובדים אשר הממשק היומיומי איתם אינו רציף וליצור חיבור והזדהות של העובדים עם המשרד/יחידת סמך ויעדיה.

ניתוח המדיניות המוצעת והחלופות

לשם בחינה של המדיניות המוצעת והחלופות השונות נבחן מספר קריטריונים שונים. יש לציין כי מדובר בתחום בו קשה מאוד למדוד את התועלת וקשה להעריך את ההשפעות השונות של חלופות המדיניות השונות. עם זאת, ברצוננו להעריך את ההשפעות השונות בהתאם למחקרים, לניסיון הבינלאומי, לניסיון בישראל ולחוות דעת של אנשי מקצוע- הן מנהלים והן פסיכולוגים ויועצים ארגונים.

אפקטיביות

במדד זה ננסה לבחון את התועלת של החלופות השונות ושל המדיניות המוצעת, כפי שיפורט להלן.

ראשית, מתן הסמכות למנהלים לקבוע את סוגי התמרוץ הניתנים לעובדים מעצימה את המנהלים ומחזקת את מעמדם בעיני העובדים. גורמים מתחום משאבי אנוש, עימם שוחחנו, ציינו כי ברגע שעובדים הבינו כי המנהל הינו בעל הסמכות בנוגע למענקים שונים שיכולים להינתן לעובדים, הם העניקו הרבה יותר כבוד למנהלים.

הרובד הראשון- מענקים כספיים לעובדים

★ **חלופת המצטיינים** - ראשית, פסיכולוג ארגוני שליווה את ההליך גורס כי חלופה זו מעבירה מסר של מצוינות והצטיינות לכל העובדים.

מוטיבציה חיצונית - מחד גיסא, יש להניח כי העובדים התופסים את עצמם באחוזונים 15-25, יגבירו מוטיבציה ויתאמצו יותר בשנה הבאה על מנת להיכנס לקבוצת המצטיינים ולקבל את המענק. בנוגע ליתר העובדים, יש יתרון בכך שמדובר בקבוצה מובחנת. מחקרים מראים כי כאשר עובדים רבים מקבלים תוספת שכר, הרי שהעובדים תופסים את אי קבלת הכסף כעונש, וכפועל יוצא נפגעת המוטיבציה והם מפחיתים את המאמץ המוקדש לעבודה.

לעומת זאת, כאשר מדובר בקבוצה מצטיינת, העובדים אינם רואים זאת כזכות המגיעה להם, ולכן אינם נפגעים מכך (Fitzpatrick, 2007). מאידך גיסא, יש הטוענים כי רוב העובדים מצטערים על אי קבלת התגמול ויש בכך כדי לגרום להורדת המוטיבציה ולפגוע בתפקוד שלהם (Cardona, 2007). כמו כן, המוביליות המועטה עשויה לגרום למירמור בקרב רוב העובדים המצטערים לגלות כי אותם עובדים מקבלים את המענק מדי שנה.

מוטיבציה הפנימית - ישנו תמרוץ באמצעות מענקים כספיים, ולפיכך, ייתכן כי העובדים ייכנסו למצב חשיבתי של נורמות שוק- כי ההשקעה היא למען התגמול הכספי.^{14,15} לפיכך, יתכן והעובדים לא יפעלו למען הטוב הכללי או מחוסר נעימות מהמנהל אלא כדי לקבל את התגמול הכספי.

העצמת מנהלים- המנהלים רשאים לבחור את המצטיינים לפי שיקול דעתם, אם כי ישנה בקרה על החלטתם והיא צריכה להיות קשורה להערכת העובדים. החלופה תעצים את המנהל ותחזק את כוחו אל מול העובדים ואף בעיני עצמו.

★ **חלופת הסגל הבכיר**- כאמור, היתרונות של חלופה זו הם היכולת לקבוע יעדים אמיתיים לסגל הבכיר, ולבחון עמידה במהלך ובתום השנה. כמו כן, הצבת יעדים על ידי סגל בכיר תחלחל לכלל העובדים ותשפר את הביצועים שלהם.¹⁶

¹⁴ בדוח הרפורמה צויין כי תוספת ותק של אחוז אחד על שכר היסוד תינתן על פי דירוג ברף האחוזים שייקבע על ידי הגורמים המוסמכים במשרד.

¹⁵ מעניין לציין בהקשר זה מחקר המצא כי ברגע בו הורים החלו לשלם עבור איחורים לגן של ילדיהם, הם הרשו לעצמם לאחר יותר. מכיוון שלפני כן היה לא נעים מהגננת, ובעקבות התשלום ההורים הסתכלו על כך כעל מוצר עם מחיר שוק (אריאלי, 2010).
¹⁶ שיחה עם אסף שטרזברג.

בנוסף, הניסיון מראה כי הסגל הבכיר בשל יותר להטמעה של מהלך זה, ויש בכך כדי להוות בעתיד כלי סיוע משמעותי להטמעה של המודל בכלל שירות המדינה. כמו כן, מהלך זה מהווה מהלך משלים לקביעה של קדנציות- רוטציות אשר נקבעה במסגרת הרפורמה בשירות המדינה.

מצד שני, הדבר יכול ליצור אנטגוניזם גדול מאוד בקרב שאר עובדי המדינה שהם הרוב המכריע של העובדים. כמו כן, במשימות מורכבות ומעניינות של הסגל הבכיר, התועלת של מערכי תמרוץ פוחתת והנזקים גדולים יותר (Weibel, Rost and Osterloh, 2010).

★ **חלופת יתר הרבדים** - סקירה של מדינות ה-OECD מראה כי התועלת של מערכות תמרוץ כספיות בכל הנוגע לשיפור התפקוד של העובדים היא מינימלית אם בכלל, ולעיתים אף יש נזקים (OECD, 2005). יש הטוענים כי תמריצים אלו גורמים לנזקים רבים, הן במגזר הפרטי והן במגזר הציבורי. כמעט תמיד העובדים מתאכזבים מכיוון שיש פער בין מה שהעובד רוצה וחושב שמגיע לו לבין מה שהמנהל יכול לתת (ד"ר ליאת לבונטין). יתר על כן, במגזר הציבורי, גדלה הבעייתיות באימוץ מערכות תמרוץ עובדים, זאת עקב מאפייניו הייחודיים: המוטיבציה הפנימית הגבוהה של העובדים; הקושי בהצבת ובמידת יעדים; החשש ממניפולציות פוליטיות ואחרות וכיו"ב (Weibel, Rost and Osterloh, 2010). לפיכך, במדינות רבות היו כישלונות במערכות תמרוץ העובדים.

כמו כן, פעמים רבות עובדים המצפים לקבל את התגמול הכספי מתאכזבים מהתוספת הקטנה המגיעה למשכורת. בנוסף, ארגון ה-OECD מודה בכך שהתמריצים הכספיים הללו יוצרים אי וודאות בקרב העובדים וגורמים לחוסר אמון (Dahlström and Lapuente, 2010).

מעבר לכך, הועלו חששות רבים לגבי העקביות וההגינות בנוגע לחיבור בין התמרוץ להערכת העובדים. ישנו גם חשש כי התמרוץ עשוי לטפח תחרות פנימית בין העובדים, ובכך לפגוע בשיתוף הפעולה ובביצועי המשרד/יחידת סמך. יתרה מזו, תמריצים הניתנים לאורך זמן עשויים להיתפס כזכאות לביצועים צפויים ולא כתגמול עבור ביצועים יוצאי דופן (Brostek, 2000).

הניסיון מאימוץ מערכות תמרוץ במגזר הציבורי בישראל מעיד על כישלונות רבים, ורבים מהדוברים אותם פגשנו העידו כי היו מעדיפים לחזור אחורה ולוותר על מערכת התמרוץ. בנוסף, עלה כי כאשר בונים מערכת של תמריצים הניתנים במועד קבוע אחת

לשנה, נוצרת נטייה להגיע למצב של רוטציות. וכך כל היעילות והערך המוסף של מערכת תמרוץ עובדים הולכות לאיבוד.

לסיכום, היתרון של חלופה זו הוא בערך המוסף של מערכת התמרוץ דרך הרבדים הנוספים. הרציונל העומד מאחורי חלופה זו הוא בטענה כי הכנסת המענקים הכספיים לחלק מהעובדים עשויה לגרום יותר נזק מתועלת ולפיכך, בשלב הראשון יש לאמץ רק את הרבדים הנוספים.

הרובד השני - סל הטבות

מוטיבציה חיצונית: מצד אחד, צפוי כי עובדים רבים יחשו כי היה מגיע גם להם לקבל את ההטבה, וזה עלול לגרום למירמור של עובדים שאינם מבינים מדוע זאת, וכך להוביל לירידת מוטיבציה. מצד שני, חלופה זו מאפשרת מוביליות, וכך העובדים מקווים שהם בעלי סיכויי הצלחה, ולכן עליהם להשקיע יותר. יתר על כן, בחלופה זו ההטבות אינן מחולקות במועד אחד, ויש בכך כדי להקהות את הקושי של העובד שאינו מקבל, מכיוון שבכל פעם שמחולקת הטבה הוא משווה את עצמו רק לעובד היחיד או למספר מצומצם של עובדים שקבלו הטבה באותו מועד, ויתכן כי בזכות ההנמקה של המנהל, העובדים יבינו את הסיבות לקבלת התגמול. בנוסף, מחקרים מראים כי ככל שהתגמול פחות צפוי כך התועלת ממנו גדולה יותר, מכיוון ששאר העובדים מתאכזבים פחות (Rheinberg, 2008).

מוטיבציה פנימית- העובד אינו מקבל כסף אלא הטבות שונות. מחקרים הראו כי מתנות/הטבות אינן מכניסות את העובד למחשבות על נורמות שוק, ומשאירות אותו במרחב של נורמות חברתיות, ושל החשיבות והרצון לתרום (Heyman and Ariely, 2004). יתרון נוסף הינו אלמנט ההפתעה של המודל. מחקרים הראו כי הפגיעה במוטיבציה הפנימית מתרחשת כאשר העובדים מצפים לתגמול המגיע בעת קבועה. לעומת זאת, כאשר אין ציפייה למענקים ואין התניה ברורה איך ומתי מקבלים אותם, אין פגיעה במוטיבציה הפנימית (Lepper, Greene and Nisbett, 1973 וכן Rheinberg, 2008). יתר על כן, מכיוון שבדרך-כלל המנהל יחלק את ההטבות לאחר השלמת המשימה, הרי שהתמריץ אינו מהווה חלק משמעותי מהרצון למילוי המטלה ולכן הפגיעה במוטיבציה הפנימית פחותה (Deci, Koestner and Ryan, 2001). לסיכום, השילוב של

תגמול בלתי צפוי, שאינו כספי, ושניתן פעמים רבות לאחר השלמת משימה מועיל רבות לתועלת של הארגון (פינק, 2012).¹⁷

סקר של חברת גאלופ מראה כי יצירת מעורבות וחיבור של עובדים עם החברה שלהם, (כאשר מתן ההטבות מאפשרות למנהל ליצור מעורבות וחיבור כנדרש), מסייעת ליעילות הארגון בכ-20%.¹⁸

העצמת מנהלים - יש למנהלים את מרבית שיקול הדעת. מחד גיסא, יש בכך אלמנט בעייתי, מכיוון ששיקול דעת רחב היה לא פעם אבן נגף בשיטות התמרוץ של המגזר הציבורי עקב הקושי של המנהלים להתמודד עם ההכרעות הכרוכות בכך. מאידך גיסא, עם ליווי נכון, המסר שמועבר למנהלים ביישום חלופה זו הוא שסומכים עליהם. לכן, על אף מקרי שוליים של מנהלים המתקשים בקבלת ההחלטות, האמירה למנהל שסומכים על שיקול דעתו באופן בלעדי, תעצים את המנהל הן בעיני עצמו והן בעיני עובדיו (ראיון עם ד"ר ליאת לבונטין).¹⁹

הניסיון במשרד/יחידת סמך ממשלתי העלה כי המנהלים רצו לקבל לידיהם את הסמכות לקבלת ההחלטות. עם זאת, לאחר שקבלו את האפשרות להכריע בנוגע למענקים לעובדים, הם בקשו מההנהלה לוותר על כך, עקב חששם להתעמת עם העובדים. אך לאחר מספר שנים ניתן היה לראות שהם לומדים להתמודד עם זה בצורה טובה.

לסיכום, לרובד זה ישנם יתרונות רבים ומשמעותיים בשיפור המוטיבציה של העובדים, בביצועי העובדים, בהעצמת המנהלים וכיו"ב.

הרובד השלישי - שינוי מנגנוני שכר

מצד אחד, יש בכך יתרון משמעותי מכיוון שהעובדים מבינים כי יש תגמול ראוי לתפקוד שלהם, וכי העובדים הטובים שמסקיעים נהנים מהטבות שונות בתנאי השכר שלהם. מעבר להשפעה על המוטיבציה, מועבר ברובד זה מסר חשוב לכלל העובדים, המעודד מצוינות והצטיינות. מעבר לכך, יש בכך כדי לתת תוקף מעשי לתהליך הערכת העובדים, כשהיתרון הוא שלא מדובר בהשלכה מיידית. בנוסף, יש ברובד זה כדי לחסוך כספי ציבור. מצד שני, עובדים עשויים להינזק מכך, וייתכן שיהיה בכך כדי לפגוע בהטמעת הערכת

¹⁷ אף אריאלי המפקפק בכוחו של התגמול להניע עובדים, מכיר בכך כי הטבות קטנות ותכופות יותר מסייעות להגביר ביצועים של הארגון (אריאלי, 2010).

¹⁸ <https://q12.gallup.com/Public/en-us/Features>

¹⁹ החיסרון במתן האוטונומיה למנהלים, הוא הניסיון שמראה כי מנהלים לעיתים מעדיפים שלא להתעמת עם העובדים שלהם (Marsden 2009).

העובדים, מכיוון שיהיו עובדים שיחושו כי תהליך הערכת העובדים טומן בחובו בעיקר 'מקלות' וכמעט שלא 'גזרים'. מענה לסוגיה זו ניתן דרך הרבדים הנוספים המעניקים 'גזרים' לעובדים.

לסיכום, רובד זה הינו בעל חשיבות רבה.

רובד רביעי- תמריצים לא חומריים

עובדים רבים מציינים כי תמריצים אלה הינם מחוללי מוטיבציה בצורה משמעותית ואף יותר מאשר תמריצים כספיים (Brostek, 2000). מחקרים רבים הראו כי היחס של המנהלים, ההכרה בערך עבודתם היא המשמעותית ביותר לעובדים, לפיכך, למגוון התמריצים ברובד זה יש משמעות קריטית והיא בעלת חשיבות יתרה בתהליך הטמעת מערכות תמרוץ עובדים.

השפעת עקיפות חיוביות - הטמעת שינויים ארגונים

הרובד הראשון- מענקים כספיים לעובדים

★ **חלופת המצטיינים:** מחד גיסא, מסייעת בהטמעת מנגנון הערכת עובדים, ומהווה חלק כולל מהליך של שינוי ארגוני, ביזור סמכויות וכיו"ב (ע"פ ראיון עם בעלי תפקידים). מאידך גיסא, החיבור בין הערכת עובדים לתמרוץ עלול לפגוע ב'טוהר' של הערכת עובדים, לגרום להטיות שונות ולהפריע בהטמעת השינויים המבוקשים. דהיינו הערכת העובדים לא תשקף את דעתו האמתית של המנהל אלא תושפע משיקולים זרים של חלוקת התגמול ולפיכך תפגע בכלי הנועד לשיפור ביצועי העובדים (Bouckaert and Halligan, 2007, וע"פ ראיון עם מומחה מהאקדמיה).

★ **חלופת הסגל הבכיר:** כאמור, הסגל הבכיר הינו בשל יותר לתהליך של תמרוץ עובדים, הצבת יעדים ובחינה של עמידה בהם. לפיכך, יש בחלופה זו יתרון בהטמעה של שינויים ארגוניים. אולם, יש בכך כדי לגרום למירמור בקרב כלל העובדים.

★ **חלופת הרבדים האחרים:** ישנן סברות כי חיבור של מענקים כספים פוגע בתהליך הערכת עובדים, ולכן חלופה זו מציעה לנתק ככל שניתן את מערכת התמרוץ מהערכת העובדים על מנת לאפשר תהליך בריא יותר של למידה משמעותית של העובדים.

הרובד השני- סל ההטבות

סל ההטבות מנותק מהמנגנון הרגיל של הערכת עובדים. יש בכך כדי לפגוע בהטמעה של המערכת, שהרי להערכת העובדים אין נפקות כלכלית, ובעקבות כך החשיבות שלה עלולה לפחות בעיני העובדים והמנהלים. עם זאת, יש בכך כדי לאפשר הליך הערכת עובדים נקי יותר, שאינו נגוע בשיקולים זרים. דהיינו, הערכת עובדים שאינה מוטה עקב הרצון להעניק תגמול לעובד כזה או אחר, או החשש מהעמידה בפני עובד שלא מקבל תגמול. ישנם מחקרים המראים כי על מנת למנוע הטיות יש יתרון בהפרדה בין הערכת העובדים השגרתית לתגמול (Bouckaert and Halligan, 2007 וראיון עם מומחית).

הרובד השלישי- שינוי מנגנוני שכר

מסייע בהטמעת הערכת העובדים, אך עשוי לפגוע עקב פגיעה באמינות של הערכה ושימוש מניפולטיבי בהערכת העובדים, כדי לסייע לעובדים לקבל את תנאי השכר הרצויים.

הרובד הרביעי- תמריצים לא חומריים

רובד זה מסייע לשיפור תחושתם של העובדים, לשיפור ביצועיהם ולשיפור תפקודם של המנהלים במגזר הציבורי.

השפעות עקיפות שליליות - השפעות שליליות על תפקוד העובדים:

★ **חלופת מצטיינים:** יש חשש כי עובדים יפעלו במקומות בהם המנהל רואה ויכול להעריך את עבודתם כדי לזכות בהערכתו. כמו כן, חלופה זו עשויה לעודד תחרות לא בריאה בין העובדים, בה עובד אינו רוצה בהצלחתו של חברו, ולפיכך, אינו משתף פעולה ואף עשוי לפגוע בתפקודו (Hasnain and Pierskalla, 2012). מעבר לכך, מכיוון שהערכת העובדים כוללת חלק משמעותי של עמידה ביעדים, החסרונות שצוינו בחלופת סגל בכיר, רלבנטיות במידה מסוימת אף בחלופה זו.

★ **חלופת סגל בכיר:** לעיתים, היעדים הופכים לעיקר, ויש בכך כדי לצמצם את המיקוד של העובד, לפגוע בחדשנות, ואף להוביל להתנהגות לא מוסרית ולקיצורי דרך (פינק, 2008). ישנם מחקרים המראים כי כאשר מענקים ניתנים על בסיס עמידה ביעדים, העובדים נוטים לבצע מניפולציה על מנת להוכיח עמידה ביעדים. מעבר לכך, במקרים רבים תהא התמקדות יתר ביעדים שהוגדרו תוך הזנחת תחומים נוספים שלא הוגדרו כיעדים. כמו כן, קביעת היעדים עלולה להוביל לקיבעון ולקוצר ראייה (Hasnain and

(Pierskalla, 2012). בדנמרק נוסה מודל יעדים, והניסיון הראה כי המודל לא הוביל לדיאלוג טוב יותר עם העובדים ויצר אי וודאות בקרב העובדים. אחת המסקנות מהמודל בקנדה היתה כי המודל מתמרץ על יעדים אישיים ולכן לא בא לידי ביטוי מאמץ קבוצתי, ויש חשש כי ישקיעו בכך פחות (OECD, 2005).²⁰

★ **חלופת שאר הרבדים:** אין השפעות שליליות על תפקוד העובדים.

אמינות השיטה

רובד ראשון- מענקים כספיים למצטיינים

★ **חלופת המצטיינים:** במקרים רבים קשה מאוד ליצור דיפרנציאליות ברורה בין כלל העובדים, ולפיכך יש יתרון בהפרדה של המצטיינים והעובדים עם הערכת הביצועים הנמוכה מכל היתר. לאור זאת, מתן מענק רק לקבוצת המצטיינים נתפס כיותר רציונלי ואמין ע"י העובדים והסביבה (OECD, 2005 וכן בעלי תפקידים). בכל הנוגע לקביעת היעדים לעובדים, הרי שמחקרים מראים כי כאשר מענקים ניתנים על בסיס עמידה ביעדים, העובדים נוטים לבצע מניפולציה על-מנת להוכיח עמידה ביעדים. מצד המנהלים, ישנו קושי בקביעת יעדים חדשים מדי שנה לכלל העובדים (כך אף העיד גורם מחברה ממשלתית), מחקרים הראו כי מנהלים רבים ממלאים את דוחות ההערכה רק כדי לצאת ידי חובה. כך לדוגמא, הניסיון באנגליה הראה כי היעדים הוצבו רק לשם התוכנית ולא היה מדובר ביעדים אמיתיים העומדים בפני העובדים (Rexed, K. et al. 2007). משום כך, היו שקבעו כי אין לסמוך על קביעת היעדים כמהלך מושכל שיכול להצדיק תמרוץ דיפרנציאלי בין עובדים (Hasnain and Pierskalla, 2012).

★ **חלופת הסגל הבכיר:** כמפורט להלן בחלופת המצטיינים - בעצם קביעת היעדים ובחינה של עמידה בהם ישנה אפשרות למניפולציה הן מצד המנהל והן מצד העובד המנסה להוכיח את עמידתו ביעד. עם זאת, יש לזכור כי מרבית הביקורת בנוגע לקביעת היעדים התייחסה ליעדים של כלל העובדים ובמקרה זה מדובר על קביעת יעדים אך ורק לסגל הבכיר.

²⁰ ראו פרק סקירה השוואתית.

רובד שני- סל ההטבות

מכיוון שהמנגנון מותיר גמישות בשיקול דעת של המנהל, כמעט ואין מקום למניפולציה מצד העובדים. עם זאת, מכיוון שאין מערכת סדורה של חלוקת ההטבות, הרי שהמנהל יכול לחלק הטבות שלא כדין. לשם כך ישנו מנגנון בקרה כפי שמפורט לעיל ולהלן.

רובד שלישי- שינוי מנגנוני שכר

ייתכן שמנהלים יערכו מניפולציות בשנים מסוימות לעובדים העומדים בפני קבלת החלטה משמעותית (קיצור פז"מ, קבלת דרגת פרישה וכו'). עם זאת, ישנם מנגנוני בקרה רבים שאמורים למנוע מצב זה. כמו כן, מוצע כי התוכנה שתשמש לניטור תהליך התגמול²¹ אף תתריע בפני הסמנכ"ל במקרה שבו יש חריגה משמעותית בציון של עובד מממוצע הציונים שלו, וכן ייבחנו הסטטיסטיקות של העובדים הללו מדי שנה.

רובד רביעי- תמריצים לא חומריים

מכיוון שרובד זה אינו מעניק תמרוץ חומרי, ומכיוון שבמרבית המקרים התמרוץ עצמו קשור ותלוי בפעילות ובעבודתו של העובד הרי שיש להניח כי מתן התמריצים יהיה אמין והגיוני בחלק הארי של המקרים.

ישימות פוליטית

רובד הראשון - מענקים לעובדים

- ★ **חלופת המצטיינים:** ישימה פוליטית לאור הסכמתה במסגרת דו"ח הרפורמה - כל השחקנים הרלוונטיים אישרו אותה.
- ★ **חלופת סגל בכיר:** בעייתית הן מבחינת הציפיה של משרדי הנחשון, הן מבחינת המוכוונות של מטה הרפורמה, וייתכן שאף מבחינת שחקנים נוספים. עם זאת, ניתן יהיה לגייס את מרבית השחקנים, למעט המשרד/יחידת סמך והעובדים עצמם, איתם יהיה קושי משמעותי יותר.

²¹ להרחבה על אודות התוכנה, אנא ראו עמ' 44.

הרובד השני - סל ההטבות

יש צורך לגייס את הממונה על השכר ואת אגף תקציבים. חשוב להבהיר כי הטמעת מערכת התמרוץ טומנת בחובה הן אלמנטים של חיסכון כלכלי עבור המדינה, בדמות הרובד השלישי של שינוי מנגנוני שכר, והן עלות כספית, בדמות הרבדים הראשון והשני. עם זאת, קשה מאוד למדוד ולכמת את סך העלויות וסך החיסכון. זאת, מכיוון שאלה תלויים בתפקוד של המנהלים בשירות המדינה. יש להבהיר כי במערכת זו יש עמימות מסוימת, ויתכן כי ייחסך כסף עקב הטמעת המערכת ויתכן שיהיה פער של עלויות. עם זאת, חשוב לזכור כי גם ככל שיהיו עלויות הרי שהתועלת עבור שירות המדינה הינה משמעותית לניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

הרובד השלישי - התמריצים הלא חומריים

אין התנגדויות משמעותיות - ישים מאוד.

עלות

הרובד הראשון - מענקים לעובדים

★ **חלופת המצטיינים** - עד עלות של חצי משכורת *15% מכלל העובדים, כאמור בעמוד 15 במסמך.

★ **חלופת הסגל הבכיר** - עד עלות של חצי משכורת *15% מהעובדים בסגל בכיר בהתאם למתואר בעמוד 15 למסמך או בחלופת המשנה עד עלות שכר של 40% מכלל הסגל הבכיר, כאמור בהערת שוליים 11 במסמך.

★ **חלופת הרבדים האחרים** - ללא עלות.

הרובד השני - סל ההטבות

ככל שיוחלט על סדר גודל של 250 שקלים על כל עובד, הרי שהעלות היא 250*מספר העובדים*20%. העלות הינה מתוך תקציב הרווחה המשרדי.

הרובד השלישי - מנגנוני השכר

רובד זה חוסך בעלויות, קשה מאוד לקבוע באלו סכומים מדובר, ניתן יהיה לבדוק זאת לאחר יישום הפיילוט במשך מספר שנים.

הרובד הרביעי - התמריצים הלא חומרים

ככלל ללא עלות, (אם כי מכיוון שמומלץ על פעילות גיבוש ליחידות- תיתכן עלות של 200,000 שח בשנה הראשונה).

סיכום ובחירת חלופה

ניתן לראות כי ישנה תועלת משמעותית מהטמעה של סל ההטבות, שינוי מנגנוני השכר ותמריצים לא חומריים. בכל הנוגע לרובד הראשון של מתן מענקים כספיים, הסוגיה פחות מוחלטת, והיו חילוקי דעות בקרב חברי הצוות. לכל אחת מהחלופות ישנם יתרונות וחסרונות, ובמקרים רבים העמימות רבה. לפיכך, קביעת המדיניות במקרה זה היא הימור עמום.²² מעבר לכך, ישנם אופנים שונים בהם ניתן לשלב בין חלופת הסגל הבכיר לחלופת המצטיינים כך שלמעשה נוצרת דיפרנציאליות בין כלל העובדים- כאשר 15% העובדים המצטיינים מקבלים מענק שנתי לעומת הסגל הבכיר המקבל מענק בהתאם לעמידה ביעדים.

לאחר התחבטויות ארוכות, מסקנת חברי הצוות היא כי יש לפעול בהתאם לחלופה השנייה של מתן מענק בגובה של עד חצי משכורת (כאמור בעמוד 14 למסמך) ל – 15% העובדים המצטיינים בארגון. בנוסף, הקצאת התקציב עבור סל ההטבות למנהל תהא מתוך תקציב הרווחה המשרד/יחידת סמך עד עלות של 250 ש"ח לעובד.

קביעת המדיניות

לאור כל האמור, המדיניות המוצעת הינה הטמעה של כלל הרבדים - מתן סל הטבות למנהלים, שינוי מנגנוני התמרוץ, יצירת קפיטריה של תמריצים לא חומריים ומענק כספי ל – 15% מהעובדים המצטיינים על פי הערכת עובדים.

יש לציין כי מדובר בתהליך לא פשוט. הניסיון של חברות במגזר הפרטי ושל יחידות שונות במגזר הציבורי מעלה כי ישנם חבלי הלידה להטמעת מערכת תמרוץ עובדים. עם זאת,

²² יחזקאל דרור, "הימורי מדיניות: קביעת מדיניות כהימור עמום," בתוך: **יסודות המינהל הציבורי: מקראה** (עורך: דוד דרי), עמ' 111-142.

ככל שמצליחים לרתום הן את העובדים והן את המנהלים לטובת התהליך, ישנו שיפור משמעותי בביצועי העובדים, בסמכויות המנהלים וביכולות הארגון.

ראוי לציין כי נציבות שירות המדינה תהא רשאית להורות על הפסקת מתן תגמולים מכל אחד מן הרבדים האמורים על רקע של התנהלות שאינה תקינה, התנהלות שאינה עומדת בכללי מינהל תקין, חריגה מכללי האתיקה וכד'.

פרוצדורה

כפי שהודגש בדוח שטרחרברג, המנהלים בשטח בכל הדרגים הם סוכני השינוי, ועליהם מוטלת האחריות להתמודד עם ניהול היחידות ועם התנגדות אפשרית של העובדים למנגנוני התמרוץ. לפיכך, ניתן לראות כי במדינות כמו בריטניה וקנדה, וכן בחברה הלאומית לדרכים, ברפאל וברשות לניירות ערך, השקיעו רבות בהכשרת מנהלים בדגש על הערכת עובדים והטמעת מערכות תמרוץ עובדים באופן יעיל. לפיכך, לשם הצלחה של הטמעת המודל, יש לדאוג כי יהיה גוף בנציבות שירות המדינה אשר ילווה את התהליך באופן שוטף:

1. קיום הכשרות ראשוניות למנהלים בשטח בנוגע לשימוש נכון בכלי התמרוץ
2. ליווי שוטף ובקו פתוח לשאלות ולהתייעצות של גורמים מהשטח בנוגע לאופן השימוש הרצוי
3. מערכת בקרה, הבוחנת את אופי ותדירות השימוש במערכת התמריצים, מעירה ומבקרת למשרד/יחידת סמך השונים ואף מעניקה תעודות הוקרה והערכה למשרד/יחידת סמך המצטיינים.

יש לשקול את האפשרות לשלול תקציבי תמרוץ ממשרד/יחידת סמך אשר אינם פועלים באופן נכון ואינם משתפים פעולה עם דרכי הפעולה והיעדים שנקבעו על ידי נציבות שירות המדינה.

כאמור, שקיפות ההליך כולו היא גורם מרכזי בהצלחת הטמעת המערכת (OECD, 2005). לפיכך, מוצע כי ככלל, ההחלטות בכל הרבדים יהיו שקופות לציבור העובדים, זאת למעט הרובד של שינוי מנגנוני תמרוץ עובדים. דהיינו, קביעה כי עובד מסוים לא יקבל דרגה לא תהא שקופה לכלל ציבור העובדים. לעומת זאת, זהותם של 15% העובדים המצטיינים, וכן זהותם של מקבלי ההטבות השונות והתמריצים הלא חומריים, יופיעו בפורטל הארגון ובמקומות נוספים המיועדים לכך.

תקציב:

תוספות נדרשות:

רובד ראשון (עלות מוערכת) – עד עלות של חצי משכורת *15% מכלל העובדים, כאמור בעמוד 14 במסמך 15% *2000*70,000 = כ – 21 מיליון ₪ בשנה. התחשיב הינו תחת יישום הרובד על כלל שירות המדינה.

רובד שני (עלות מוערכת) – ככל שיוחלט על סדר גודל של 250 שקלים על כל עובד, הרי שהעלות מתוך תקציב הרווחה המשרד/יחידת סמך היא 250*מספר העובדים*20%. (לדוגמא, במידה וההטמעה היא במשרדי נחשון גל 1, העלות המשוערת היא: 250*20%*4,180=209,000 ₪). ביישום בכל שירות המדינה התקציב הנדרש מתוך תקציב הרווחה המשרדי הינו: 20%*250*70,000=כ – 3.5 מיליון ₪.

רובד רביעי – ללא עלות (תיתכן תוספת של כמה מאות אלפי ₪ לשנה למשרד/יחידת סמך לטובת גיבוש יחידתי).

חסכון משוער:

רובד שלישי – חסכון שניתן להעריך לאחר הפעלת המודל במשך תקופה מסוימת.

הדרכה והכשרה:

לצורך יישום תקין, בהיר, בעל סטנדרטים אחידים ככל האפשר, שקוף והעונה לקריטריונים של הוגנות ההליך וכו', יש לבצע פעולות הדרכה עבור הן לרפרנטים בנציבות שירות המדינה והן למנהלים ביחידות ממשלתיות. הרפרנטים הם שיהוו הגורם המוביל את התהליך, והמנהלים ביחידות הממשלתיות השונות יהיו הגורמים המנהלים את התהליך. מתודולוגיית ההדרכה תפותח על ידי יחידת ההדרכה בנציבות שירות המדינה.

תכנית עבודה

נדרש לגבש תכנית עבודה לפעולה בהתאם לאימוץ ההמלצות.

תיקוני תקשי"ר:

על צוות היישום לפעול במשותף עם הלשכה המשפטית בנציבות שירות המדינה ויחידת התקשי"ר לשינוי הוראות התקשי"ר והוראות דין אחרות, בשיתוף פעולה עם הגורמים השונים.

הנחיות ביצוע:

יפורסמו הוראות ביצוע כאמור בעמוד 132 בדו"ח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

פיתוח תפיסת בקרה

אגף בקרה בנציבות שירות המדינה נדרש לקבוע תפיסת בקרה על משרד/יחידת סמך הממשלה ביישום המודלים המוצעים.

פיתוח תוכנה:

לשם שימוש נכון במערכת תמרוץ עובדים, יש לפעול להטמעת תוכנה אשר תלווה את המנהלים ואת המטה בפיקוח ובבקרה על הפעילות השוטפת בכל הנוגע לתמרוץ העובדים. התוכנה תכלול ממשקים בין כלל המנהלים בארגון לסמנכ"ל משאבי אנוש ולמנכ"ל הארגון, המהווים רגולציה על החלטות בנוגע למתן תמרוץ.

דרך תוכנה זו יבחרו המנהלים את העובדים המקבלים את המענק הכספי, את העובדים המקבלים את ההטבות השונות וכן ינמקו את הסיבות לבחירת העובד ולבחירת ההטבה המתאימה, לקביעה בנוגע לשינוי מנגנוני שכר במשרד/יחידת סמך ולמתן תמריצים לא חומריים לעובדים במשרד/יחידת סמך. סמנכ"ל משאבי אנוש יוכל לעקוב אחר כל ההחלטות, ובכל הנוגע לתמריצים הניתנים במסגרת סל ההטבות, יהיה צורך באישורו על מנת להעניק את ההטבה.

על מנת לסייע הן למנהל בקבלת ההחלטות והן לסמנכ"ל בבקרה ובפיקוח, התוכנה תאפשר צפייה בסטטיסטיקות של קבלת ההחלטות ותתריע במקרים הבאים הן למנהלים והן לסמנכ"לים (חשוב לציין כי מדובר בהתרעות שנועדו לסייע למנהלים בקבלת החלטותיהם ולסייע לסמנכ"לים בבקרה על ההליך, אך כמובן כי אין בקיומה של התרעה כדי להעיד על חלוקה שגויה או פסולה). להלן מספר דוגמאות להתרעות אפשריות:

★ חפיפה העולה על 50% בין עובדים המקבלים תמריצים מרבדים שונים - דהיינו, חפיפה בין העובדים המקבלים מענק לבין העובדים המקבלים הטבות או לעובדים המקבלים תמריצים לא חומריים.

★ התרעה כאשר בשנה מסוימת ניתנו תמריצים לא חומריים בהיקף שאינו עולה על 20% מסך העובדים בחצי שנה האחרונה.

- ★ מניעת רוטציות: התרעה כאשר המערכת מזהה כי סל ההטבות מתחלק בין העובדים דרך טבלאות צדק. לפיכך, המערכת תתריע כאשר אין חפיפה של מעל 30% מקרב העובדים המקבלים את ההטבות בשנים סמוכות. יתר על כן, מוצע כי המערכת גם תבחן את הקף חלוקת ההטבות לעובדים על מספר שנים, ותתריע כאשר מעל 60% מהעובדים קבלו הטבות בשלוש השנים האחרונות. כמו כן המערכת תזהה את חלוקת ההטבות על פי חוקיות מסוימת ותדע להתריע מפניה.
 - ★ המערכת תתריע כאשר עובד מסוים זוכה לקבל יחס מועדף, דהיינו, קבלת שיעור מסוים מסל ההטבות. כמו גם, קבלת מספר הטבות משלושת הרבדים הרלוונטיים.
 - ★ המערכת תבדוק סבירות של פיזור ההטבות בין קטגוריות שונות- דהיינו האם ההטבה ניתנת תמיד לעובד משתפר ואף פעם לא ניתנת הטבה לעובד שסיים פרויקט וכיו"ב.
- שינוי מנגנוני שכר-

- ★ המערכת תתריע כאשר מעל 50% מהקבוצה התחתונה קבלו את הדרגה.
- ★ כמו כן, התוכנה תפיק סטטיסטיקה בדבר התמריצים הניתנים בכל משרד/יחידת סמך ולכל מנהל. יש לבחון אפשרות להפיץ את הסטטיסטיקה בפורטל המשרד/יחידת סמך.

מדדי הצלחה ובקרה מוצעים

מוצע כי בתום כל שנה יערכו סקרי שביעות רצון בקרב המנהלים ובקרב כלל העובדים בכל הנוגע למערכות התמרוץ.

הצעה לסקר למנהל- (סקלה של 1-5) - עד כמה חלוקת ההטבות/תמריצים לא חומריים/מענק למצטיינים:

- ★ העצימה אותך כמנהל
- ★ סייעה לפעילות המשרד/יחידת סמך
- ★ העלתה את המוטיבציה של העובדים
- ★ שיפרה את תפוקות העובדים
- ★ הגבירה את שיתוף הפעולה בקרב העובדים
- ★ סייעה לחדד יעדים של המשרד/יחידת סמך
- ★ סייעה לך בקשר עם עובדיך
- ★ הגבירה את האמון של העובדים במערכת ובמנהל
- ★ עד כמה החלוקה הייתה כנה ואמיתית
- ★ האם היית מעוניין כי תוכנית זו תמשיך לפעול גם בעתיד

סקר לעובדים - (סקלה של 1-5) - עד כמה חלוקת ההטבות/תמריצים לא חומריים/מענק למצטיינים:

- ★ העצימה אותך כעובד
- ★ סייעה לפעילות המשרד/יחידת סמך
- ★ העלתה את המוטיבציה של העובדים
- ★ שיפרה את תפוקות העובדים
- ★ הגבירה את שיתוף הפעולה בקרב העובדים
- ★ סייעה לחדד יעדים של המשרד/יחידת סמך
- ★ סייעה לך בקשר עם המנהל
- ★ הגבירה את האמון של העובדים במערכת ובמנהל
- ★ עד כמה החלוקה היתה כנה ואמיתית
- ★ עד כמה הסכמת עם אופן החלוקה של המנהל הישיר שלך..
- ★ האם היית מעוניין כי תוכנית זו תמשיך לפעול גם בעתיד
- ★ הצעות לשיפור ולשימור

ביחידות בהן ניתן למדוד תפוקות, מוצע כי ימדדו התפוקות של התקופה האחרונה ותיערך השוואה לתפוקות של השנים הבאות בהן יוטמע מנגנון תמרוץ עובדים. ככל שניתן לבצע סקר שביעות רצון לקוחות, מוצע לערוך אותו אחת לשנה ולבחון האם ישנם שינויים בגישתם של הלקוחות כלפי העובדים.

מבחינת בקרה, מוצע כי יחידת הבקרה בנציבות שירות המדינה תפתח מנגנוני ושיטות בקרה על פי החלופה הנבחרת ועל הרבדים השונים, לביצוע פעולות בקרה מדגמיות באשר לבדיקת הנהלים הפנימיים במשרד/יחידת סמך לתגמול ותמרוץ, תהליכי העבודה וקבלת ההחלטות על ידי הועדות/במנכ"ל משאבי אנוש/מנהלים, שקיפות השיטה בקרב עובדי המשרד/יחידת סמך, יישום המדיניות, הנחיות הנציבות ונהלי המשרד/יחידת סמך וכו'.

פרק בקרה, מדידה והערכת ביצועים

1. כללי

האגף לבקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה יישם בקרות ליישום מדיניות **תגמול ותמרוץ עובדים**, באמצעות "נוהל חליפת בקרה", בהתאם לתורת הבקרה לניהול ההון האנושי ולתפישת ההפעלה הנובעת ממנה.

מטרות הנוהל

א. בחינת אופן השגת המטרה והיעדים של המדיניות, כמפורט להלן:

**"קיום מערכת לקידום ולעידוד מצוינות, חדשנות ועמידה מיטבית
במימוש משימות המשרדים ויחידות הסמך. המערכת תפעל
בשילובם של המרכיבים הבאים: תרבות ארגונית וערכית
הולמת, רגולציה מותאמת ותומכת ומנגנוני תמרוץ חומריים ולא
חומריים אפקטיביים"**

מטרות משנה

1. בטווח הארוך - יישום מערך תגמול באמצעות מסלולי קריירה ורוטציה
2. הצלחת הפיילוט:
 - א. העצמת מנהלים (כלים, הנעת עובדים לעמידה ביעדים)
 - ב. שביעות רצון מנהלים
3. שיפור ביצועי המנהלים והעובדים
4. שיפור תחושת ההכרה, השייכות, המוטיבציה והמקצועיות של העובדים
5. פיתוח תרבות ארגונית, המחברת מצוינות ועשייה לתגמול ותמרוץ (התגמול הוא תוצאה של עשייה, תפוקה, מאמץ ומסירות)
6. מערכת ממוחשבת (שקיפות), ניהול התהליך לצרכי בקרה ושיפור מתמיד
7. רגולציה – השגת התאמה/תאימות
 - א. בנושא המתווה עם הגורמים הבאים:
 - i. הממונה על השכר
 - ii. הסתדרות עובדי המדינה

- iii. נציבות שירות המדינה
- ב. בנושא עדכון והפעלה עם הגורמים הבאים:
- i. נציבות שירות המדינה
- ii. סמנכ"ל משא"ן
- iii. מנהל מקצועי

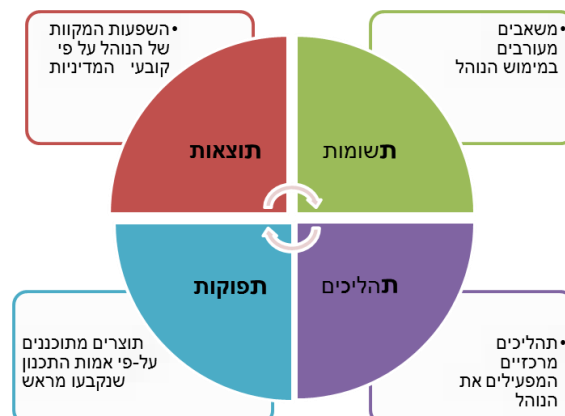
יעדים:

1. שיפור ביצועי המנהלים והעובדים
2. העצמת מנהלים
3. שיפור תחושת ההכרה השייכות והמקצועיות של העובדים
4. השפעה חיובית של מנגנון התמרוץ בהערכת עובדים
5. השפעה חיובית על הנעת עובדים
6. קידום שקיפות, הוגנות, אמות מידה ראויות
7. בניית מנגנוני תגמול בקרה

- ב. בדיקת היקף מימוש המדיניות, ההנחיות והאפקטיביות של השפעותיה.
- ג. 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 מימדים 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. לכל יעד הוגדרו מספר מדדים כאשר תמהיל של מדדים משקף הצלחתו של יעד.

3.מדדים

מערך המדידה כולל מספר מדדי בקרה. להלן:

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

קוד	תהליך/ מדד	משימה	גורם אחראי לביצוע	תאריך יעד לביצוע	אחוזי ביצוע
1	מערכות מידע	פיתוח מערכות מידע	קיום מערכות מידע תומכות תגמול ותמרוץ	יעודכן בהמשך	

2. מדדי בקרה שוטפים

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

קוד	עולם תוכן, מטרות או יעדים	שם המדד	תיאור מדד	סוג המדידה	יחידת מידה	תקופת המדידה	מימד המדידה	רף עמידה ביעדים תקן 100%
1	שיפור פריון - ביצועים	שיפור פריון/ ביצועים	יחס בין שיפור פריון/ביצועים של העובד	תפוקה	אחוזים	שנתי		יקבע בהמשך

					(עמידה בתוכניות העבודה) על בסיס תהליכי תגמול/תמרוץ (קו – בסיס)	עובד	(בטווח הארוך לאחר סיום הפיילוט יבחן מנגנון)	
2			אחזים	תפוקה	שיפור עמידה ביעדי תכנית העבודה של המשרד (יעילות אפקטיביות)	שיפור / פריזון / ביצועים משרד		
3		שנתי		תפוקה/ תוצאה	הנעה, העצמה, יעילות אירגונית, חתירה למצינות (קו בסיס/ השתפרות)	סקר עמדות מנהלים	עמדות מנהלים	
4		שנתי		תוצאה	תחושת הכרה, שייכות ארגונית, שביעות רצון מחויבות ארגונית, ערכי מוטיבציה פנימית	מדידת אקלים ארגוני- סקר עובדים	אקלים ארגוני	
5		משרדי נחשון (בשנתם השנייה)	אחזים	תהליך	הבנייה וניהול תכנית הפיילוט- תגמול כספי (השפעות אמיתיות- הערכת עובדים, ביצועי עובד...)	תכנית פיילוט	תכנית פיילוט	
6								

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 שרות המדינה, כמפורט להלן:

סוג דיווח	מטרת הדוח	אחראי דיווח	תקופת דיווח	גורם מטפל/ אחראי	הערות
דו"ח הערכת מצב תקופתי	לשקף תמונת מצב של הצלחת המדיניות	מנהל משאבי אנוש	שנתי	סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש	שנתי

אחת לשנה (במועד שיקבע) יפיק אגף הבקרה דוח מסכם בנושא אופן יישום המדיניות	אגף הבקרה	שנתי	סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש	הצגת אופן הצלחת המדיניות ועמידה במטרה וביעדים בהתאם למדדי הבקרה שנקבעו	דוח בקרה מסכם
--	-----------	------	--------------------------------	--	---------------------

ביבליוגרפיה

- אריאלי, דן (2010) **לא רציונלי אבל לא נורא**, הוצאת דביר
- אריאלי, דן (2008) **לא רציונלי ולא במקרה**, הוצאת דביר
- גלוברזון, שלמה ודב עדן (1992) תמרוץ והנעת עובדים, אוניברסיטת תל אביב, הפקולטה לניהול
- לוי, אילן (2013) העסקה וניהול בשירות הציבורי, השירות הציבורי מחשב מסלול מחדש, לקראת כנס אלי הורוביץ לכלכלה וחברה 2013 זמין בקישור-
<http://www.idi.org.il/media/2803303/public%20service%20b.pdf>
- מבקר המדינה (2011) דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010.
<http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/117.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>
- מזר, יובל (2010) מיון עצמי של עובדים שעברו בין המגזר הציבורי והפרטי, הרבעון לכלכלה 57 (2/3) (יוני-ספטמבר 2010).
http://www.rivon-lekalkala.org.il/issues/2010_2_3
- Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. *Advances in experimental social psychology*, 2(267-299).
- Ariely, D., Gneezy, U., Loewenstein, G., & Mazar, N. (2009). Large stakes and big mistakes. *The Review of Economic Studies*, 76(2), 451-469.
- Brostek, M. (2000). *Human Capital: Using Incentives to Motivate and Reward High Performance* (No. GAO/GGD-00-118). GENERAL ACCOUNTING OFFICE WASHINGTON DC GENERAL GOVERNMENT DIV.
- Cardona, F. (2007). Performance Related Pay in the Public Service In OECD and EU Member States. SIGMA.
<http://www.oecd.org/countries/romania/38651281.pdf>
- Dahlström, C., & Lapuente, V. (2010). Explaining cross-country differences in performance-related pay in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(3), 577-600.
- אגף תורה, מחקר וניהול ידע, המטה ליישום הרפורמה, נציבות שירות המדינה

Deci, E. L., Koestner, R., & Ryan, R. M. (2001). Extrinsic rewards and intrinsic motivation in education: Reconsidered once again. *Review of Educational Research*, 71(1), 1-27.

Fitzpatrick, S. (2007) Overview on Civil Service Salary Systems in EU Member States and some Reform Trends, Conference on Civil Service Salary Systems in Europe- <http://www.oecd.org/countries/romania/38656029.pdf>

Frey, Bruno (1997) "Not Just For the Money - An Economic Theory of Personal Motivation", Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Frey, B. S., Homberg, F., & Osterloh, M. (2013). Organizational control systems and pay-for-performance in the public service. *Organization Studies*.

Hackman, J. R., & Oldham, G. R. (1980). Work redesign.

Hasnain, Z., & Pierskalla Henryk, N. (2012). Performance-related pay in the public sector: a review of theory and evidence. *World Bank Policy Research Working Paper*, (6043).

Heyman, J., & Ariely, D. (2004). Effort for payment a tale of two markets. *Psychological Science*, 15(11), 787-793.

Houston, D.J. (2000) "Public service motivation : a multivariate test", Journal of public administration research & theory, Vol. 10, No. 4, pp. 713-727

Lepper, M. R., Greene, D., & Nisbett, R. E. (1973). Undermining children's intrinsic interest with extrinsic reward: A test of the "overjustification" hypothesis. *Journal of personality and social psychology*, 28(1), 129.

Maslow, A. H., Frager, R., & Cox, R. (1970). *Motivation and personality* (Vol. 2). J. Fadiman, & C. McReynolds (Eds.). New York: Harper & Row.

OECD 2005. Performance related Pay Policies for Government Employees http://www.oecd-ilibrary.org/governance/performance-related-pay-policies-for-government-employees_9789264007550-enjsessionid=1lhhe6g1y50ga.delta

Rheinberg, F. (2008). Intrinsic motivation and flow. In J. Heckhausen & H. Heckhausen (Eds.), *Motivation and action* (pp. 323–348). New York, NY: Cambridge University Press.

Weibel, A., Rost, K., & Osterloh, M. (2010). Pay for performance in the public sector—Benefits and (hidden) costs. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), 387-412.