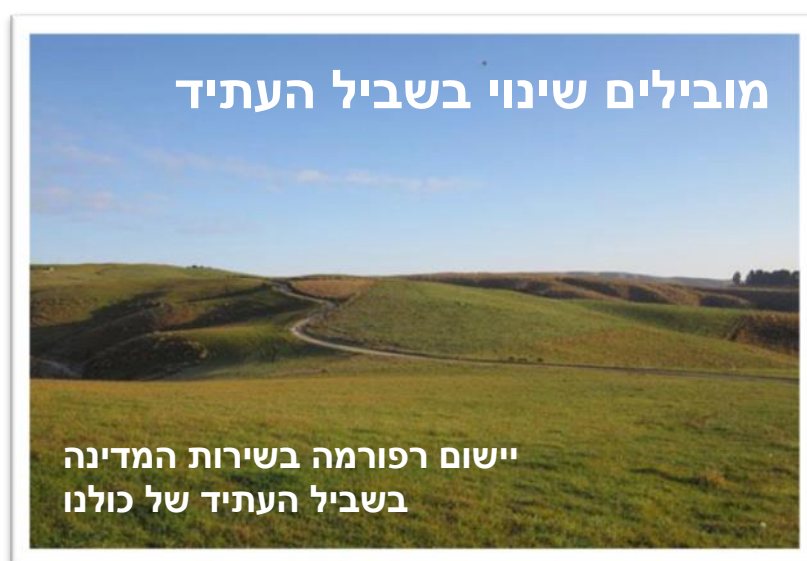




דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה



ירושלים, תמוז התשע"ג, יוני 2013



נציב שירות המדינה

ירושלים, י' בתמוז התשע"ג
18 ביוני 2013

אקדמת מילין

מדינה אחת לנו, שירות מדינה אחד ונציבות אחת. בצלו של שירות המדינה חוברים יחדיו הרופא מבית החולים, העובד הסוציאלי ממשרד הרווחה, הסוקר בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עובד שירות הביטחון הכללי, עורך הדין ממשרד המשפטים וכן הלאה. גם ביעודי היחידות השונות ואופי פעולתן ניכרים הבדלים מהותיים. לכל יחידה ממשלתית אופי וגוון משלה. ההבדלים רבים והשונות היא מציאות הכרחית, אלא שעדיין ישנו חוט מקשר. כל היחידות הן חלק מפסיפס אחד היוצר את שירות המדינה ורב מאד המשותף על השונה. יש ליתן את הדעת לדמיון, לעושר ולגיוון ולמנף זאת לשם השבחתו של השירות. הערכים המשותפים הם רבים. המטרה היא אחת. נקודת המוצא יונקת מאותם שורשים. לשרת את המדינה ואת הציבור איננה רק עבודה, זו היא דרך חיים. זכות גדולה שאחריות רבה לצדה. תובנה זו מזרימה באחת סל של ערכים, נורמות ומנגנוני ניהול הון אנושי ייחודיים.

לכן יש להסתייע בגיוון ובשונות ככלי בעל ערך רב בניהול מיטבי של ההון האנושי. עושר הפעילויות והניסיון הנצבר הוא מקור שופע להעשרה הדדית, למוביליות והולכה של דעות, תובנות ולקחים. יש בדבר להגביר את העניין והרחבת האופקים של עובדים וכד'. עיקר זה, שהוא עיוני במהותו, יכול למצוא את ביטויו בחיי המעשה של ניהול ההון האנושי. זהו אוצר בלום שיש לנצלו. תפיסת ה"אחד" המוצעת אל מול ההכרה המתבקשת בייחודו של כל אחד מציבה אתגרים עצומים בניהול ההון האנושי.

זאת ועוד. שירות המדינה חובק את כל עשיית הממשלה, בהיותה הרשות המבצעת. מרחב העשייה הוא עצום. הגיוון הוא רב. סוגי התפקידים הם לאלפים והעובדים מונים עשרות אלפים. היחידות הממשלתיות שונות ורבות. למן יום הקמתה של המדינה, שירות המדינה מהווה אמצעי ראשוני ומרכזי למיצובה, לביסוסה ולהתנהלותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

מצויים אנו בעשור השביעי לקיומה של המדינה. המדינה התפתחה בכל התחומים והישגיה מרשימים בכל קנה מידה. גם העולם לא קפא על שמריו וחווה מהפכות משמעותיות. החברה עברה תמורות ובכלל, ניתן לומר כי קצב השינויים הוא רב. השינויים דורשים היערכות והתאמה. זו משימה מרכזית של המדינה וכפועל יוצא גם של שירות המדינה, משימת מפתח של ההון האנושי.

שירות המדינה נדרש להתאים עצמו לסביבת החיים העדכנית, הן במישור הלאומי והן במישור הבין לאומי. אין חולק כי שירות המדינה נזקק לבחון את עצמו לאור תובנות ולקחים; לשאול שאלות מתבקשות, לדרוש ולחקור באשר לייעודו, חזונו, מטרותיו ומשימותיו. כתמיד, צריך לתקן ולשפר. האחריות וכובד המשא שעל כתפנו מחייבים אותנו להיות בתנועה מתמדת, במעלה ההר ולא, חלילה, במורדותיו. קיפאון בעולם מתפתח ומתקדם משמעו הליכה לאחור.

בשנה האחרונה נדרשנו לעסוק בשאלות יסוד באשר למגמת פניו של שירות המדינה. נגד עיננו עמד הצורך בעשייה מהירה. לא קלה הייתה הדרך. ריסנו את עצמנו שלא להתפתות לשבת תקופה ארוכה על המדוכה ולהיכנס להליכי יישום ארוכים. לנגד עיננו, ראינו יוזמות גדולות וטובות מהעבר שהתפוגגו.

עיקר דעתנו ניתנה לזיהוי הפעילויות שיש בהן להתניע תהליך אסטרטגי מעצב המניח אבני יסוד ותשתית, כאלו היוצרות גלים מחוללי השפעה ומשני שפה ותרבות ארגונית. תקוותנו כי נצליח לכוון מציאות חדשה שתוביל לקידומו של שירות המדינה.



משה דיין

מכתב חברי הוועדה

ב-18 בדצמבר 2011 קיבלה הממשלה החלטה להקמת ועדה בראשות נציב שירות המדינה ובהשתתפות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים, הממונה על השכר והסכמי עבודה, היועץ המשפטי לממשלה, או עובד בכיר מטעמם, ושני נציגי ציבור, לצורך גיבוש תכנית מפורטת לביצוע רפורמה בניהול ופיתוח ההון האנושי בשירות המדינה.

מטרת העל של הרפורמה היא **התאמת היכולות של שירות המדינה, לצרכים המשתנים של הציבור בישראל**, באמצעות יצירת **תרבות, הנהגה ומכניזם מערכתי** הפועלים באופן רציף וקבוע להתאמת שירות המדינה על מבנהו הארגוני, דרכי פעולתו, תמהיל כוח העבודה והיכולות של האנשים העובדים בו, לשינויים בסביבה הפנימית והחיצונית שבה הוא פועל.

בהתייחס למטרת העל הזו, תכנית הרפורמה נועדה לתת מענה לבעיות ולפערים הקיימים כיום בעולם ניהול ההון האנושי של שירות המדינה בין הצרכים של הציבור ליכולות של שירות המדינה לתת להם מענה. פערים הפוגעים ברמת השירות ובמענה לצורכי הציבור, ביכולת התפקוד של שירות המדינה בישראל וברמת היעילות, האפקטיביות והאיכות של השירותים שהוא נותן.

הבעיות והפערים העיקריים כוללים; היעדר תכנון ופעולה שנגזרים מ**ראייה ארוכת טווח ומערכתית**, חולשה מבנית ותפקודית במערך ה**תכנון והניהול של ההון האנושי** בשירות המדינה ובראשו - בנציבות שירות המדינה, היעדר **תורה ותפיסה דוקטרינרית** לניהול ההון האנושי כמשאב עיקרי ויקר ערך, היעדר **גמישות** מספקת בניהול ובביצוע של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בתחום ניהול ההון האנושי, ריבוי הליכים בירוקרטיים והימשכותם, חולשה ב"**עמוד השדרה הניהולי**" של שירות המדינה, פער ב**מקצועיותם של העובדים** ואי-מיצוי הפוטנציאל הגלום בהם.

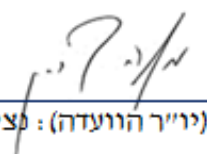
נוסף על אלו, קיים **בידול ובידוד יתר** בין פעילות גופי המטה המרכזיים, המשרדים המרכיבים את שירות המדינה עצמו, ובין שירות המדינה, השירות הציבורי והמגזר השלישי, המהווים גם הם חסם למיצוי יכולות פעילות שירות המדינה, כמערכת נותנת שירות לציבור בישראל.

בגיבוש ההמלצות ובמסגרת עבודת הצוותים לקחו חלק מנהלים בכירים נוספים, חברי ועדות המשנה, צוותי חשיבה של סמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש, ועוד רבים וטובים אשר הביאו לידי ביטוי ראייה מערכתית, מומחיות מקצועית, ביטוי לצרכי הציבור, לצרכי משרדי הממשלה ויחידות הסמך ולצרכי העובדים בשירות המדינה. כל אלו פעלו במסירות רבה, במקצועיות ובשיתוף פעולה מיטבי, ועל כך תודתנו.

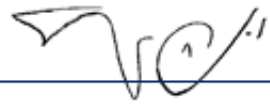
ברצוננו להדגיש, כי החשיבות העיקרית היא ליישום המוצלח של הדוח ולא לעצם כתיבתו. ההיסטוריה הציגה לכולנו מקרים קודמים שבהם נכתבו דוחות העוסקים בנושא זה, אך לא באו לידי מימוש.

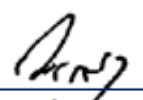
מתוך כך, אנו רואים עצמנו מחויבים לא רק לדוח המוגש לאישור ממשלת ישראל, אלא גם לתהליך יישום המוצלח, מתוך הבנה ואמונה כי יישומו יבטיח עתיד טוב יותר למדינת ישראל ולאזרחיה.

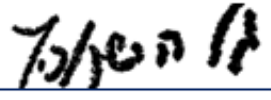
אנו מוצאים חובה נעימה להודות לחברי ועדות המשנה אשר פעלו מטעם ועדת ההיגוי. הדוח המוגש לעיון ולפעולה, מרכז וכולל את מלוא התכנים שאושרו על ידי מליאת ועדת ההיגוי והוא פרי עבודתם של צוותי חשיבה אלה.


משה דיין: (יו"ר הוועדה): נציב שירות המדינה

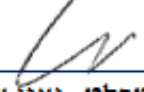

דורון כהן: לשעבר, מנכ"ל משרד האוצר


הראל לוקר: מנכ"ל משרד ראש הממשלה



קובי אמסלם: הממונה על השכר והסכמי עבודה


גל הרשקוביץ: ראש אגף התקציבים


פרופסור מרים ארז: נציגת ציבור


ליאור רייטבלט: נציג ציבור


מלכיאל בלס: לשעבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה


רון צור: (מרכז ועורך הדוח): ראש מטה יישום הרפורמה

תוכן עניינים

7	תקציר המלצות הוועדה
61	חלק ראשון - מבוא לדוח הוועדה
	<ul style="list-style-type: none"> • תובנת היסוד לרפורמה • רקע היסטורי • החלטת ממשלה 3993 • פעילות הוועדה • עקרונות מנחים לפעילות הוועדה
75	חלק שני – יסודות הרפורמה
	<ul style="list-style-type: none"> • תרבות ארגונית • תכנון ההון האנושי בשירות המדינה • תכנון רב שנתי ומעגל התכנון השנתי • תורת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה • "ניהול מבוסס יעדים" וקשר בין תשומות לבין ביצועים ותוצאות בשירות המדינה • מדידת בוחן השוואתי (Benchmark) של משרדי ממשלה בתחום ניהול ההון האנושי
93	חלק שלישי – מיצוי פוטנציאל ההון האנושי
	<ul style="list-style-type: none"> • כניסה לשירות המדינה • מיצוי יכולות עובדי המדינה • פיתוח שכבת ההנהגה והניהול בשירות המדינה • מערך ההכשרה • ניהול הידע האנושי
188	חלק רביעי – גמישות ניהולית, אצילת סמכויות למשרדי הממשלה ובקרה
	<ul style="list-style-type: none"> • אצילת סמכויות מנציב שירות המדינה למשרדי הממשלה ויחידות הסמך • הנחות יסוד לגיבוש ההמלצות • סל האצלה • תפיסת הבקרה ועיצובה
219	חלק חמישי – מערך ניהול ההון האנושי בשירות המדינה
	<ul style="list-style-type: none"> • הערכות חדשה בנציבות שירות המדינה • הסמנכ"ל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך
233	חלק שישי - יישום הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה
	<ul style="list-style-type: none"> • נציב שירות המדינה • וועדת היגוי ליישום הרפורמה • מטה יישום הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה • התפיסה התהליכית ליישום הרפורמה • רשימת יעדים מרכזת לביצוע, עיקרי תכנית היישום 2013-2015

תקציר המלצות הוועדה

ועדת היגוי לרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה

בשל הצורך בשילוב זרועות של יחידות המטה הרלוונטיות ונוכח מורכבותה של הרפורמה המוצעת והצורך בבחינה זהירה ומתמדת של יישום ההמלצות, תוך הפקת לקחים והתמודדות עם מצבים שונים שחלקם בלתי צפויים, מוצע כי לאורך שנות יישום הרפורמה תפעל ועדת היגוי, בהרכב כמפורט להלן: יו"ר נציב שירות המדינה, חברים: מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על השכר ויחסי העבודה, ראש אגף התקציבים, היועץ המשפטי לממשלה, סמנכ"ל לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה וראש מטה יישום הרפורמה (להלן: הוועדה). ועדת זו תלווה את תהליכי היישום ותעקוב אחריהם ותסייע בידי הנציב, במידת הצורך, בפתרונות לבעיות שיתעוררו ותבחן שינויים שיידרשו.

מטרת העל לרפורמה בניהול ההון האנושי

התאמת היכולות של שירות המדינה לצרכים המשתנים של הציבור בישראל, באמצעות יצירת תרבות, הנהגה ומכניזם מערכתי הפועלים באופן רציף וקבוע להתאמת שירות המדינה על מבנהו הארגוני, דרכי פעולתו, תמהיל כוח העבודה והיכולות של האנשים העובדים בו, לשינויים בסביבה הפנימית והחיצונית שבה הוא פועל.

1. יסודות הרפורמה: ערכים, תרבות ותפיסת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה כמכלול

1. תרבות ארגונית

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

קוד אתי - קיומו של קוד אתי לשירות המדינה. קוד עדכני המשקף את ערכי השירות ומוטמע בקרב המנהלים והעובדים בו.

שפת משותפת – קיומה של שפה משותפת של שירות המדינה, שעליה מבוססים תהליכים המצמצמים את הראייה המשרדית הצרה ומעצימים את העשייה הכלל-שרותית בזכות הרישות, התיאום, שיתוף הפעולה והמוביליות של ידע ושל אנשים.

אתוס שירות המדינה - בהירות החיבור הערכי המשותף בין העובדים בשירות המדינה וזיהוי השייכות לעשייה איכותית, ייחודית ויוקרתית.

נציבות שירות המדינה תוביל תהליך לעיצובו של קוד אתי לשירות המדינה, קוד המבטא את ערכי היסוד לפעילותו. תעודת הזהות הערכית של שירות המדינה תעמוד ביסוד הפעילות של כל עובדי המדינה ומנהליה, ותקבע את הרף הערכי המצופה מהם.

הקוד ייבנה באופן גנרי ההולם את שירות המדינה כמכלול ועל בסיסו יפותחו קודים אתיים וכללי אתיקה ההולמים ארגונים או קבוצות סקטוראליות ומקצועיות בעלות מאפייני פעילות ייחודיים – משרדי ממשלה, סגל בכיר וקבוצות מקצועיות כיועצים משפטיים או כמנהלי הון אנושי.

תהליכי יצירת הקוד האתי וגיבוש תעודת הזהות הערכית של שירות המדינה, יתבצעו עם תחילת יישום הרפורמה. ביסוסה של רפורמה על יסודות ערכיים, תיצור נקודת התייחסות לבחינתן של דילמות וחלופות לפתרונות ולכיווני פעולה, אשר יאפיינו את תקופת היישום.

עם אישורו של הקוד האתי על ידי וועדת ההיגוי, יפעל נציב שירות המדינה לפרסומו ולהטמעתו כמרכיב יסוד ביישום הרפורמה. תהליך ההטמעה יתקיים, בין השאר, באמצעות מנכ"לי המשרדים, באמצעות קורסים לבכירי שירות המדינה, קורסי ניהול שונים ותכני אוריינטציה לשירות אשר יקבעו במסגרת יישום הרפורמה כתכני חובה שיועברו לכל עובד חדש בשירות המדינה.

ההטמעה של ה"שפה הארגונית" אשר תגובש כנגזרת מהקוד האתי, תבוצע באחריות הנציבות ובשיתוף יחידות המטה המרכזיות, במסגרת מערך ההדרכה הכלל-מערכתי הכולל הכשרות מערכתיות בקורסי ניהול בכירים ובמסגרת רובד ההכשרות המשרדיות המכוונות ליצירת אוריינטציה לשירות.

2. תכנון ההון האנושי בשירות המדינה

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

קיום תהליכי תכנון אסטרטגי רב שנתי, של פעילות שירות המדינה כמערכת ושל משרדי הממשלה כיחידות עצמאיות תוך שימוש בשפת תכנון, בתשתית מושגית ובמנגנוני מדידה ובקרה אחידים.

במסגרת זו, קיום תהליכי תכנון להון אנושי ברמה המערכתית, ברמה המשרדית וברמת הפרט. תכנון זה יבטיח את זמינות היכולות הנדרשות מכוח העבודה בשירות המדינה בראייה רב שנתית ויבהיר את הקשר בין תשומות כוח האדם לבין תפוקות המשרד ואת הקשר בין הערכת התפוקה וההישגים של העובדים לקידומם ולתמריצים הניתנים להם.

תכנון רב שנתי ומעגל התכנון השנתי

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

תכנון ארוך טווח להון אנושי של שירות המדינה, המתקיים על ידי מערכת לתכנון אסטרטגי בנציבות שירות המדינה, מערכת המבוססת על יכולות מחקר וניתוח, שיתוף פעולה עם גורמי המטה המרכזיים¹ וביצוע פעילות משלימה במערך ההון האנושי של משרדי הממשלה המונחים על ידו.

נציבות שירות המדינה תכין תכנית רב שנתית להון האנושי בשירות המדינה. התכנית תתייחס למגמות השינויים בסביבת הפעילות של שירות המדינה ולצרכים הנגזרים מכך בחתך מקצועי, מבני ומערכתי.

תכנית העבודה השנתית של נציבות שירות המדינה, תכלול אלמנטים מערכתיים של ההון האנושי בכלל שירות המדינה, וכן נגזרות מהתכנית הרב שנתית להון האנושי. נוסף על כך, נציבות שירות המדינה תפתח רבדי תכנון ייעודיים בנושא כוח אדם אשר אינם קיימים כיום בתהליך התכנון השנתי הנהוג בממשלה.

בהמשך להחלטת ממשלה 4028 מיום 25 בנובמבר 2011, נציבות שירות המדינה תשתלב במעגל התכנון השנתי בתיאום עם אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, ותגבש הנחיות ליחידות משאבי האנוש בבניית תכנית העבודה הנגזרת.

בהתאמה, ייבנו תכניות עבודה לניהול ההון האנושי כמרכיב בתכניות העבודה המשרדיות. בתכניות אלו, אשר יבנו הסמנכ"לים הבכירים למשאבי אנוש, יכללו הנגזרות המקצועיות

¹ משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד המשפטים

מהיעדים המשרדיים, מהמדיניות ומההנחיות לתכנון שתעביר נציבות שירות המדינה וכן מצרכים שונים העולים אד הוק מעולמות התוכן שבתחום סמכות ואחריות הסמכ"ל הבכיר למשאבי אנוש.

כחלק ממעגל התכנון ייערך תהליך של סיכום שנת עבודה בתחום ההון האנושי, שבו יבואו לידי ביטוי תהליכי בקרה ודיווח על ביצוע מול תכנון, תחקיר אירועים מרכזיים והפקת תובנות שיוטמעו במסגרת הערכת המצב ובתכניות העבודה הבאות.

בכל תהליכי התכנון להון האנושי, ברמה המערכתית, ברמה המשרדית וברמת הפרט - תוטמע תרבות ויכולת לתכנון הקשר שבין תשומות לבין ביצועים ותוצאות בשירות המדינה.

בנציבות שירות המדינה, יוקם גוף תכנון אסטרטגי להון אנושי. בגוף זה יונבטו יכולות התכנון ארוך הטווח, זיהוי ומחקר המגמות, יצירת הערכת מצב להון אנושי וביסוס יכולת הנחיית המשרדים בהתאמה.

נציבות שירות המדינה, תפתח את הרובד התורתי לתכנון ההון האנושי במשרד הממשלתי ותפעל להטמעתו הרוחבית בקרב כל משרדי הממשלה.

נציבות שירות המדינה תשתלב בפורום המקצועי הבכיר לתכנון אסטרטגי במשרד ראש הממשלה ותישא באחריות לייצוג נושא ההון האנושי, כנגזר ממגמות שזוהו ונותחו.

תורת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

קיומה של תורת ניהול ההון אנושי בשירות המדינה, המבססת את תפיסות היסוד לניהול הון אנושי ומאפשרת את מיצוי ההון האנושי בשירות המדינה.

נציבות שירות המדינה תקים גוף תורתי אשר יהווה מוקד ידע וסמכות מקצועית עליונה לעיצוב והתאמת תפיסות ניהול הון האנושי עבור שירות המדינה.

מיד עם תחילת צעדי יישום הרפורמה הראשוניים, בנציבות יוקם גוף תורתי "שלדי" לניהול ההון האנושי שבשירות המדינה. הנבטת יכולות הגוף התורתי תכלול תהליכי תיעוד, גיבוש, כתיבה והטמעת תפיסות תורת ניהול ההון האנושי הנובעים ישירות מתכני הרפורמה. על ציר הזמן, הגוף התורתי ירחיב פעילותו וייתחם למכלול הנושאים הנוגעים לניהול הון אנושי.

מעבר לתהליך יצירת היכולת, בכדי להבטיח את היותה של תורת ניהול ההון האנושי דינמית, עדכנית ובעלת השפעה מעצבת על ניהול ההון האנושי, יותוו קשרי עבודה ושיתופי פעולה בשלושה ערוצים מרכזיים; עם גופים חוץ-ארגוניים, עם גורמי המטה המרכזיים ועם משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

תפיסת "ניהול מבוסס יעדים" וקשר בין תשומות לבין ביצועים ותוצאות בשירות המדינה

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

שירות מדינה הפועל על פי מודל ניהול מבוסס יעדים, ובכלל זה שילוב מרכיבי ניהול ההון האנושי, תוך בדיקת השגת היעדים והתקדמות מתמדת להשגת יעדים אלו.

הנציבות תטמיע מנגנון דיפרנציאלי להערכת מיומנויות וביצועי עובדים, ככלי שרת למודל ניהול על פי יעדים בפרט וטיוב ניהול המשאב האנושי ככלל. הטמעה זו תכלול יצירת מערכת ממוחשבת ייעודית לנושא. בגיבוש תפיסת ההערכה, נציבות שירות המדינה תיתן דעתה לצורך בדיאלוג מעצים ומכווין בין ממונה וכפוף, ולביסוס ותיקוף הערכת התפקוד והביצועים של העובד ככלי שעליו יבוססו החלטות בדבר עתידו, מסלול שירותו, הבהרת הפערים הנדרשים לשיפור ביכולותיו והכוונה מערכתית להענקת כלים לשם כך².

מדידת בוחן השוואתית של משרדי ממשלה בתחום ניהול ההון האנושי

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

קיום תהליך מדידת בוחן השוואתית בין כל המשרדים ויחידות הסמך בשירות המדינה בנושא ניהול ההון האנושי, המתקיימת אחת לשנה, כחלק מהערכת המצב להון אנושי.

נציבות שירות המדינה, תקיים תהליך מדידת בוחן השוואתית (Benchmark) בנושא ניהול ההון האנושי בין כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, אשר תכלול שימוש נרחב באינדיקטורים בתחום ניהול ההון האנושי. מדידת הבוחן תאפשר לנציבות שירות המדינה, להנהלות משרדי הממשלה, לסמנכ"לים הבכירים למשאבי אנוש ולמקבלי החלטות נוספים, לקבל תמונה ברורה, מדויקת, כמותית ואיכותית על אודות מדדים מגוונים וחשובים בניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

השימוש במגוון אינדיקטורים יהווה כלי לשיקוף הפערים בין המדיניות, האסטרטגיה והנחיות הפעולה בעולם ניהול ההון האנושי, לבין תוצאות ניהול ההון האנושי בפועל. בנוסף, מיפוי זה יציף עוצמות וחולשות בכל אחד ממשרדי הממשלה, יבליט הצלחות וישקף פערים. נתונים אלו יאפשרו תהליכי תכנון פעולות, שיכוונו לצמצום הפערים וללימוד רוחבי בין משרדי.

האינדיקטורים להשוואה יבוססו על הנתונים שיתקבלו משלושה צירי הערכה: ציר ההנהלה של המשרדים (מנכ"ל וחברי הנהלה), ציר האסדרה (רגולציה) ע"י ההרפורמה המקצועית - בנציבות, וציר סקר עמדות עובדים במשרד.

² הרחבה בנושא הערכת העובדים ראה בפרק העוסק במיצוי פוטנציאל ההון האנושי

נציבות שירות המדינה תשקלל את הנתונים שיתקבלו ובכפוף לתיקוף המדדים לאחר סבב הרצה תפרסם כפרסום פנים ממשלתי³ לבעלי העניין מדי שנה, כנתוני חתך מעובדים ומשוקללים, באופן המציג את המדרג היחסי של המשרדים השונים בכל אחד מהפרמטרים בנפרד ובהערכה המשוקללת והמערכתית.

כמו כן, נתונים אלו ישולבו בהערכת המצב השנתית להון האנושי שאותה תוביל הנציבות ובמסגרת תכנית העבודה של המשרדים, אשר תידרש לכלול פעילויות לצמצום פערים מזוהים.

³ בראייה ארוכת טווח, יש לשאוף להביא לפרסום פומבי של תוצאות אלו, באופן המאפשר פנייה ישירה למובילים בתחום העשייה לצורכי לימוד מניסיונם והעברת ידע, ללא מעורבות של הנציבות או גורם מנחה אחר

3. מיצוי פוטנציאל ההון האנושי בשירות המדינה

1. כניסה לשירות

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

קיום מערכת הכוללת תהליכי מיון ובחירה, אשר מאפשרת את בחירת המועמד המתאים ביותר לכל משרה הנדרשת לאיוש בשירות המדינה, תוך שמירה על עקרון השוויון, התורמת באופן התנהלותה להגברת אמון הציבור בשירות המדינה.

שינוי מערך גיוס ומיון התעסוקה בשירות המדינה

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

שיפור מערכתי בנושאים הבאים: בשירות למשרדי הממשלה ולמועמדים, באיכות ומהימנות תהליכי האבחון והמיון, במשך זמן הגיוס והמיון ובמערך הבקרה והמחקר של נציבות שירות המדינה.

תבוצע רפורמה מבנית במערך הגיוס והמיון בשירות המדינה אשר תתאים אותו למגמות הקיימות והמודרניות הנהוגות כיום בשוק העבודה, לצרכים המשתנים של כוח העבודה בשירות המדינה ולהתנהגות כלכלת השוק החופשי, מתוך רצון להבטיח את התאמת הנקלטים לשירות לצרכי שירות המדינה.

כשלב א' ברפורמה, העוסק בשלב קדם המיון, פיתחה הנציבות מערכת גיוס מקוונת בשיתוף פרויקט "מרכבה" ובסוף 2012 היא הופעלה לראשונה. הוקם מרכז שירות ארצי למועמד וצוות תומך שירות באגף בכיר בחינות ומכרזים, לסיוע במתן תשובות בנושא מיון מגורמי מקצוע. יודגש, כי זהו שלב ראשוני בתהליך רב שנתי לשינוי מערך הגיוס והמיון.

שלב ב', הנדרש ליישום כעת, עוסק בדפוסי האבחון והמיון. השינוי במערך המיון יתאפיין בכמה תחומים: ביצוע מבחני מיון באמצעות גורמי חוץ; הפצת זימונים למועמדים באופן מקוון לאחר אישורם במערכת הקדם מיון; בניית הליך מיון מותאם תפקיד ודרגת המשרה אל מול מכוני המיון החיצוניים; שימור מידע על אודות מועמדים שעברו הליך אבחון תעסוקה בהצלחה ועוד.

במסגרת הרפורמה יבוצעו ייעול ופישוט של כל אחד ממרכיבי התהליך הקיים לגיוס ומיון. נציבות שירות המדינה תתמקד בקביעה ובהתוויית מדיניות, בתכנון אסטרטגי ארוך טווח, בקביעת סטנדרטים, אמות מידה ונורמות שירות, בקיום תהליכי מחקר ובמיסוד תהליכי פיקוח ובקרה.

במסגרת פרסום המכרז הפומבי באמצעות האינטרנט, לצד המכרז הפומבי שיתפרסם באינטרנט, תפרסם נציבות שירות המדינה את השכר הצפוי למשרה, בדרך של טווח שכר/ממוצע. בנוסף, יפורטו הטבות מתחום הרווחה, זכאות לימי חופשה וכד'. יצוין האם הפרסום כולל רכיבים כגון הוצאות רכב, טלפון, שעות נוספות וכד'.

לצורך ייעול תהליך קבלת המלצות על מועמדים, יפותח ממשק במערכת הממוחשבת של המכרזים בשירות המדינה, אשר יאפשר למועמד למסור לממליצים קישור ממוחשב למערכת המכרזים, בכדי לאפשר להם להגיש המלצות באמצעות טופס ייעודי.

נציבות שירות המדינה תתקין ותקבע דרכי איתור אקטיביות וייחודיות לצורך איתור אוכלוסיות ייחודיות (בעלי כישורים ייחודיים, אוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם או שמתקשות בהגשת מועמדות וכדומה), אשר נדרשת פעולה אקטיבית לצורך הגעה אליהן ועידודן להגשת מועמדות למשרות בשירות המדינה.

נציבות שירות המדינה תתקן את כללי המכרזים באופן שיקבע כי המשרד עורך המכרז, רשאי לקיים הליך סינון טרומי של מועמדים על פי אמות מידה בעלות תוקף ניבוי שיאפשרו בידי אגף בכיר בחינות ומכרזים בנציבות שירות המדינה, וייקבעו מראש לפני פרסום המכרז. תהליכי המיון והסינון יסתמכו, בין השאר, על נתוני עבר של המתמודדים. נתונים שהם בעלי משמעות ותוקף ניבוי להתאמה למשרה כגון: עמידה בבחינות מקצועיות, הישגים אקדמיים, בחינות פסיכוטכניות, ניסיון קודם וכד'.

נציבות שירות המדינה תפתח בחינות וכלים ייחודיים לצרכי מיון מיוחדים, כגון משרות מדעיות וטכנולוגיות, או צורכי שפה ייחודיים, ותעשה בהם שימוש תוך מתן שיקול דעת להחלפת אמצעי מיון סטנדרטיים, בשיתוף פעולה עם המשרד הנוגע בדבר. בהקשר זה, יועמקו שיתוף הפעולה של נציבות שירות המדינה עם המשרדים וכך גם מידת השקיפות בהליכי המיון בשירות המדינה. זאת באמצעות הקמת בסיס מידע זמין לכל המשרדים, שיכלול מידע בדבר הליכי המיון ונוהליהם, שאושרו ייחודית למשרדים השונים.

נציבות שירות המדינה תקבע אמות מידה לאיכות השירות הניתן למועמדים ולשירות שנותנות יחידות משאבי האנוש במשרד ללקוחותיהן הפנימיים, ובכלל זאת ללוחות זמנים מומלצים בתהליך המכרז, בשים לב לכמות המועמדים, לאופי המשרה וכד'. בהקשר זה, נציבות שירות המדינה תיידע את המשרדים על האפשרות לתכנן מוקדם של לוחות זמנים להליכי המכרז ותנחה לעשות כן.

ביחס למשרות התחיליות, תפעל נציבות שירות המדינה לויתור על דרישת המכרז הפנימי, כנדרש בהוראת התקשי"ר, ותאפשר יציאה ישירות למכרז פומבי. אין בכך לגרוע מהאפשרות של משרד לקבוע מדיניות, שתאפשר לו להחליט לצאת למכרז פנימי או בין-משרדי לפני מכרז פומבי.

במקרים שבהם נערך הליך מכרז פנימי ולאחריו מכרז פומבי, אך לא נמצא בשניהם מועמד ראוי, יש לדלג על שלב המכרז הפנימי בפעם השנייה ולממש ישירות מכרז פומבי שני, זאת אם לא חלפה תקופה של שנה מן המכרז הפנימי הראשון, כפי שהנציבות מתירה כיום.

נציבות שירות המדינה תפעול לטיוב הליך הבחירה בוועדת הבוחנים. קיומו של הליך מקצועי עולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי של בחירת המועמד המתאים ביותר למשרה וישפר את איכות כוח האדם בשירות המדינה. זאת ועוד, התמקצעות של ההליך תתרום להגשמת עקרון השוויון העומד בבסיסם של דיני המכרזים, ותבטיח הענקת משרה ציבורית למועמד הראוי ביותר לכך. כך, ההעמקה המקצועית תצמצם האפשרות לקבלת מועמדים על בסיס שיקולים לא ענייניים או שגויים.

לצורך כך, נציבות שירות המדינה תבצע הכשרה מקצועית מתאימה למרכזי ועדות המכרזים בטרם כניסתם לתפקיד וכן תבצע הכשרה מקצועית מתאימה לחברי ועדות בוחנים. בנוסף, ישופר נושא ייצוג נציבות שירות המדינה והציבור בוועדת הבוחנים ויוקפד הייצוג לבני שני המינים.

נציבות שירות המדינה תבחן את האפשרות לפיצול עבודת ועדת הבוחנים לשני תהליכים נפרדים לצורך העמקה מקצועית: א) קיום ריאיון מקצועי, כתהליך מקדים לוועדת הבחירה, ב) ועדת החלטה אשר תקבל את ההחלטה בדבר בחירת המועמד המתאים על סמך עיון במכלול הנתונים בכתב לגבי המועמדים, לרבות הממצאים משלב הריאיון המקצועי. ביישום בחינת האפשרות לפיצול עבודת הוועדה, יינתן דגש לתכנון לוח זמנים אשר לא יגרום להארכת סך משך תהליך המיון.

לצורך שימור הידע המקצועי בתחומים שבהם המדינה מסתייעת במומחים חיצוניים, תבנה נציבות שירות המדינה באגף בחינות ומכרזים, מוקד מומחיות המאויש בעובדי מדינה, אנשי מקצוע בתחום האבחון שעברו הסמכה והכשרה מקצועית לניהול ולביצוע ראיונות למועמדים. מומחים אלו יוכלו לשמש כתברים בוועדות בוחנים.

בחינת אפשרות הצגת מועמדות עובדים מהמגזר הציבורי במכרזים בין משרדיים בשירות המדינה

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

בחינת היתכנות ליצירת אפשרות להצגת מועמדות לאיוש משרות בשירות המדינה על ידי עובדים מהשירות הציבורי, כבר בשלב המכרז הבין משרדי, לצורך הגדלת מאתר המועמדים הפוטנציאליים למשרות בשירות המדינה.

נציבות שירות המדינה והממונה על השכר יבחנו את האפשרות להסרת חסם ההתמודדות במכרז הבין משרדי והרחבת מאתר מועמדים מתאימים מהשירות הציבורי. הסרת חסם זה תניב פוטנציאל מועמדים מתאימים נוספים לאלו שמתוך שירות המדינה ותיצור אפשרות למנהלי המשרדים או יחידות הסמך, באמצעות ועדת הבוחנים, לבחור את המתאים ביותר מבין אלו. ההנחה בדבר קיום פוטנציאל מועמדים מתאימים מבוססת על הדמיון הרב שבין גופים רבים בשירות הציבורי, לשירות המדינה. דמיון זה קיים כמעט בכל מובן – באתוס המשותף של שירות הציבור, בעבודה במערכת היררכית, בעבודה בשיתוף פעולה עם משרדי ממשלה, בכפיפות לדין משמעתי וכד'.

נציבות שירות המדינה והממונה על השכר והסכמי עבודה, יקיימו בחינת היתכנות לנושא על-פי כל דין.

אימוץ נתיבי כניסה חיצוניים למצוינות, כנתיבים המהווים חלק ממערכת הקליטה לשירות

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

סלילת נתיבי כניסה סדורים לאלו השואפים להשתלב בשירות המדינה ולהשפיע על חיי החברה בישראל, בעלי רקע מקצועי, אישיותי וערכי ההולם את צורכי השירות.

נציבות שירות המדינה תאמץ, בכפוף לקריטריוני בחירה מובנים ולהליך ראוי, תכניות 'מכינה לשירות המדינה' כזרוע הכשרה וכנתיב כניסת מצטיינים לשירות המדינה. לצורך כך, נציבות שירות המדינה, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, תתקין כללים ליצירת מנגנוני שיתוף פעולה תוכניתיים, בהתבסס על מנגנוני שיתוף הפעולה הקיימים כיום עם גופים שונים כגון גיוינט ישראל, קרן מנדל, מעוז-סיל ועוד.

תכניות מסוג זה קיימות כבר כיום ופועלות במסגרת חוץ-מערכתית ועוסקות בהגברת המוטיבציה להצטרפות לשירות הציבורי. חלק מתכניות אלו מציבות את המשתלמים בהן בשירות המדינה לתקופות זמן מוגבלות, הן לצורכי צבירת ניסיון והן לצורכי הצגת יכולתם האישית. בתוכניות אלו מושקעים משאבים רבים הן בסינון המועמדים והן בחשיפתם לשירות הציבורי.

הנציבות תפעל בשיתוף פעולה עם התכניות שייבחרו, כך שתהליך המיון והבחירה לתכניות אלו יוגדר כמענה על 'מכרזי מאגר ועתודה' ויאפשר לבוגרי התכניות שיאושרו להתמודד במכרזים פנימיים או בין-משרדיים שייקבעו, ובהתאם לכללים ברורים שתתקין נציבות שירות המדינה לעניין זה.

הקריטריונים לבחירת התכניות שיאומצו ישמרו, בין השאר, על עיקרי האתוס של שירות המדינה כשירות מקצועי א-פוליטי הפתוח לכלל אזרחי המדינה ותושביה, לרבות הצורך בהסרת חסמים ובייצוג הולם לנשים, לבני מיעוטים, ולאנשים עם מוגבלות, בהתאם לסעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט 1959 (להלן – חוק המינויים). זאת ועוד – אימוצן של תכניות אלו יאפשר, במסגרת בחירת המצטיינים, להשפיע בראייה ארוכת טווח ואסטרטגית גם על ייצוג הולם לנשים בעמדות ניהול והשפעה. מתוך כך, כבר בעת הבחירה לתכניות אלה תפעל נציבות שירות המדינה להבטיח כי תינתן העדפה מתקנת לנשים, ותשאף למספר זהה של נשים וגברים מקרב כל מחזור קליטה לתכנית.

בנוסף לאלו, מומלץ כי נציבות שירות המדינה, בשיתוף עם הנהלות התכניות, תקים מאגר מידע על אודות בוגרי תכניות הכשרה חיצוניות המיועדות לדרגי ניהול ביניים (mid-level management) כגון⁴: ווקסנר, מעוז-סיל, מנדל ועוד, המכיל פרטים מלאים על המשתתפים, כולל המלצות של החונכים מתוך השירות, פירוט של הפרויקטים שלהם ועוד, כמאגר איכותי המתאים לשימוש לאיוש משרות שפורסמו במכרז פומבי.

⁴ אזכור של תכניות אלו נועד לצורך המחשה, ואין בכך הבעת עמדה כי ההמלצה תהא תקפה דווקא לגבי בוגרי תכניות אלה. בנוסף יובהר כי המאגר יוקם בכפוף לכל הוראות הדין המחייבות

שימוש במכרזי מאגר ייעודיים

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

קיום ערוץ כניסה לבעלי הכשרה מקצועית ייחודית נדרשת, או כמנגנון משיכת מצטיינים עוד בשלב הלימודים האקדמיים.

נציבות שירות המדינה תתקין כללים ברורים לניהול מכרזי מאגר משרדיים או יחידתיים, או לסוגי משרות בכלל שירות המדינה כמו כלכלנים ומשפטנים בשירות המדינה. במסגרת זו ייקבע כי הנבחרים במכרז המאגר לא יוכלו לדעת לאיזו משרה ספציפית הם ישובצו, ושיבוצם ייעשה בידי גוף שייקבע במסגרת ההליך על ידי נציבות שירות המדינה. יצוין כי שיבוצם של אלו לא יפגע באפשרות המשרד למנות למשרות המשרד עובדים בכל דרכי המינוי הקיימות.

בנוסף ובהתאם לצורך שייקבעו משרדי הממשלה ונציבות שירות המדינה, ייבנו מכרזי המאגר כחלק מתכנית לבניית כושר תחרות של שירות המדינה למשיכת סטודנטים מצטיינים לתוך שורותיו. אם מכרז המאגר יכוון למועמדים הנדרשים לשיבוץ במשרות בשירות המדינה עוד בהיותם סטודנטים, בכפוף לחוק התקציב, תוגדר תקופת ההעסקה הסטודנטאלית, או תקופת ההתמחות כשער הכניסה לקריירה בשירות המדינה. דהיינו, על סטודנטים אלה יוחל חוק המינויים ובהתאמה, תוחל חובת פרסום מכרז פומבי על המשרות הרלוונטיות במשרדים ממשלתיים הקולטים אותם. כך, לאחר פרסום מכרז המאגר ולאחר היבחרו של הסטודנט לתכנית, תיווצר זיקה והזדהות שלו הן עם המעסיק הממשלתי והן עם המשרד הספציפי המיועד לקלוט אותו וקליטתו למשרות בתום הלימודים או בתום תקופת ההתמחות לא תהיה כרוכה בעריכת מכרז פומבי נוסף על ידי המשרד.

יצוין, כי כבר במסגרת אישור התכניות לתכניות אלו, יאושרו משרות סטודנט ו/או מתמחים בהיקף ההולם את כמות הנבחרים אליהן, ולמשך הזמן הנדרש להשלמת הלימודים ועד לשיבוצם למשרות קבועות.

יובהר, כי אין במסלול זה בכדי לגרוע מהאפשרות להמשיך ולקיים תהליכים להעסקת סטודנטים ומתמחים לתקופה קצרה, שאינם מאפשרים התמודדות במכרזים פנימיים ובין-משרדיים.

2. מיצוי פוטנציאל העובדים בשירות המדינה

תקופת המבחן להתאמה להעסקת עובדים בשירות המדינה

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

קיומו של תהליך ניסיון הכולל בדיקת התאמה לצורכי המדינה - מקצועי, אפקטיבי, ובעל תוקף לניבוי, בדבר התאמת העובד לקליטה לשירות המדינה כעובד המועסק לתקופה שאינה קצובה בזמן.

ביחס לעובד שנקלט מן החוץ, תוארך תקופת בחינת ההתאמה להעסקה בכתב מינוי ולתקופה שאינה קצובה, וייקבעו קריטריונים שלפיהם תיבחן ההתאמה, בין השאר, במושגי תפוקה והערכת ביצועים. שתי שנות השירות הראשונות יוגדרו כתקופת הניסיון הראשונה, שבסיומה תיערך הערכת התאמה ראשונה. לאלו שיעברו אותה, תחל תקופת הערכת תפקוד שנייה בת שלוש שנים נוספות, עד מתן כתב המינוי וקביעת מעמד העסקה לתקופה שאינה קצובה בשירות. קבלת מעמד כתב המינוי לתפקיד, ומעבר להעסקה בתקופה שאינה קצובה בזמן יהיה בתום חמש שנים.⁵

ככלל, מעמד להעסקה בתקופה שאינה קצובה בזמן בשירות המדינה לא יינתן כפקטור של ותק אלא בהתאם להערכת מיומנויות וביצועים, שתבצע ועדה משרדית להערכת התאמה להעסקה לתקופה שאינה קצובה.⁶ בראש הוועדה יכהן הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש. את הרכב הוועדה ודרכי פעילותה תקבע נציבות שירות המדינה.

לצורך קבלת החלטות בפני ועדת התאמה לשירות יוצגו נתונים תומכי החלטה, כפי שתקבע הנציבות ובהם: נתונים רלוונטיים מתיקו האישי של העובד; המלצות מרכז ההערכה שבחן את התאמתו טרם הקליטה; דוחות הערכה תקופתיים, דוח מסכם של החונך, מכתב המלצה למתן כתב מינוי והעסקה לתקופה שאינה קצובה מידי ראש האגף הממונה וכיוצא בזה. על בסיס הנתונים הללו והפעלת שיקול הדעת של הוועדה, תגובש ההחלטה.

נציבות שירות המדינה תקבע תורתית ומנהלית, מהו תהליך קליטתו של עובד חדש לשירות המדינה, ובכלל זה – מהם תהליכי החניכה, קביעת היעדים ומדידת הביצועים בהתאמה. יובהר, כי ההחלטה למעבר בהצלחה של שתי תקופת הניסיון תתבסס על תהליך מובנה החל מעת קליטתו של העובד ולאורך כל התקופה. בנוסף יודגש, כי הצלחה בשתי תקופות הניסיון

⁵ בנוסף, יוארך הניסיון הנדרש לעובד משירות המדינה בתפקיד חדש עד לקבלת מעמד העסקה בכתב מינוי לשנה, תוך אפשרות להארכה לחצי שנת ניסיון נוספת

⁶ במשרות שבהן יש גורם מקצועי ממונה חיצוני למשרד – עמדתו המקצועית מכרעת בעניינים מקצועיים, כגון היועץ המשפטי לממשלה לגבי יועצים משפטיים

תתאפשר רק במקרה של הערכת מיומנויות הגבוהה יחסית למוצע הערכת העובדים, ביחידה שאליה משתייך העובד במשך כל חמש שנות תקופת הניסיון. ההערכה תיבחן יחסית לכלל העובדים המועסקים ביחידה.⁷

פיתוח והטמעת תפיסה תורתית ומתודולוגיה לניתוח עיסוקים לתפקידים בשירות המדינה

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיום אשכולות מקצועיים, מפתחות תקינה אחידים למבנים ארגוניים בגופים דומים - יחידות או יחידות משנה, וספר משרות ועיסוקים ממשלתי, המתעדכנים על פי צורך ובאופן קבוע כחלק בלתי נפרד ממעגל התכנון השנתי.

ניתוח העיסוקים הוא אמצעי להשגת יעדים רבים העומדים במוקד הרפורמה ועל כן החשיבות הרבה ביצירתו. ניתוח עיסוקים מקצועי וראוי ישפיע על בחירת המועמדים הטובים ביותר למשרות, על יצירת מסלולי קריירה ואשכולות מקצועיים ויאפשר אצילת סמכויות תקינה למשרדים.

בעולם ניהול ההון האנושי מחוץ לשירות המדינה, נוצרה בשנים האחרונות תפיסה מודרנית לניהול כישורים כנדבך מקצועי עדכני, נוסף לתכנון כוח אדם מסורתי. עד כה, מתודולוגיות התכנון בכלל וניהול הכישורים בפרט, לא מצאו מקום בניהול ההון האנושי בשירות המדינה וכך גם לא נמצא לו ביטוי בתהליכי ניתוח עיסוקים.

נציבות שירות המדינה תוביל, בשיתוף משרדי הממשלה, תהליך לקביעת תורה ומתודולוגיה בדבר תקינה וניתוח עיסוקים, אשר יאפשרו, בין השאר, הגדרה נכונה ליכולות המקצועיות ולכישורים הנדרשים למשרות בשירות המדינה. תהליך זה יצור תפיסה ברורה ואחידה בדבר תנאי הסף לתפקידים בשירות המדינה ויאפשר לשפר את תהליכי התאמת המועמדים לצורכי המשרות.

עם השלמת התפיסה התורתית הגנרית, הנציבות תפעל ליצור מפתחות תקינה אחידים למבנים ארגוניים בגופים דומים, יחידות או יחידות משנה, אשכולות עיסוקים מקצועיים וספר משרות ממשלתי. לצורך כך, הנציבות תקיים ניתוח עיסוקים פרטני שבו תבואנה לידי ביטוי התפיסה התורתית וראיית הרוחב.

נציב שירות המדינה ימנה ועדות עדכון לכל אחת מהסדרות המקצועיות, שמשימתן ליישום התפיסה התורתית החדשה תוגדר כמשימה מתמשכת, המחייבת עדכון שוטף למשרות ולעיסוקים המוגדרים בסדרה. בתהליך זה תשולב, כחלק בלתי נפרד מאישור ועדכון ניתוח העיסוקים, בחינה מגדרית.

⁷ בשיטה המפורטת בחלק העוסק בהערכת העובדים בדוח זה

על בסיס קווי היסוד המנחים שתקבע הנציבות, יתקיים תהליך משלים שבו יטופלו גם מקצועות ייחודיים למשרדים, באופן אשר יאפשר את שימור הייחוד ואת ההתאמה המיטבית בין תוצרי ניתוח העיסוקים לצרכים הספציפיים של משרות אלו. יודגש, כי לניתוח העיסוקים והבהרת אוכלוסיות הליבה של המשרד, אשר אינם משתייכים למקצועות מהסדרות הארציות יש משמעות רבה. לעניין זה יוגדר כי האחראי במשרד (להלן: אחראי) יהיה אחראי על עריכת ניתוח העיסוקים וקביעת זהותם של מקצועות 'אוכלוסיות הליבה' של המשרד, בכפוף למדיניות ומתודולוגיה שתוגדר על ידי הנציבות.⁸

שינוי שיטת המכרז הפנימי לצורך פתיחת אפשרויות קידום עובדים וטיוב

תהליך איוש המשרות

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

גידול במספר המועמדים הפוטנציאליים לכל משרה מקצועית תוך הרחבת אפשרויות הקידום והתנועה הרוחבית לעובדים בשירות המדינה, מעבר לגבולות המשרד שבהם הם מועסקים.

הבהרה טרם פירוט ההמלצה

סוגיית שינוי שיטת המכרז הפנימי עלתה לדיון בשלבים הסופיים של סגירת הדוח ועריכתו, מתוך חשש כי המנגנון שהוצע מראש יהיה מורכב מידי ועתיר ביורוקרטיה בעוד שלהישג הנדרש ניתן להגיע בפשטות רבה הרבה יותר. ככלל, עמדו בפני הוועדה שתי גישות עיקריות:

1. גישה שבה מתקיים מנגנון שלפי יחול המכרז הפנימי על קבוצה גדולה יותר של עובדים, ויתרחב לעובדים העוסקים בתחומי עיסוק דומים באמצעות שינוי גבולות המכרז הפנימי לכדי מכרז אשכול מקצועי.

2. גישה הקובעת כי לכל המשרות ובכל הדרגות, למעט מתח דרגות הסגל הבכיר – יתקיים מכרז בין משרדי כמכרז ראשון, ואם לא יימצא מועמד מתאים יתקיים מכרז פומבי.

המפורט בהמשך מבטא את הגישה השנייה, אשר בוועדת ההיגוי נקבע כי היא העדיפה.

השינוי הנדרש

נציבות שירות המדינה נדרשת ליצור את התנאים לפתיחת אפשרויות תנועה וקידום לעובדים, עידוד מעברים בין משרדי הממשלה והגברת ההתאמה בין המשרות לבין המועמדים למלא אותן. מטרה זו תושג ביציאה למכרז בין-משרדי כמכרז ראשון לכל תפקיד. יציאה למכרז פנימי, כחריג לעניין זה, ובהתייחס למתחי הדרגות וסוגי העיסוקים, תקבע על ידי נציב שירות המדינה.

⁸ ראה במדריך לתכנון ההון האנושי במשרד הממשלתי, מטה יישום הרפורמה בנציבות שירות המדינה, אוקטובר 2012, גרסת נספחים 3

באופן זה תיווצר אפשרות מעבר עובדים בין משרדים, תפחת השחיקה, תוגבר מוביליות הידע והניסיון הבין-משרדי ויגדל מאתר העובדים הפוטנציאליים לאיוש משרות, כך שהסבירות לאיוש המשרות על ידי המועמדים המתאימים ביותר, תעלה באופן משמעותי. לצורך כך, תהליך השינוי יבוצע בשלושה ערוצי פעולה בלתי תלויים:

פרסום תיקון לתקשי"ר לנושא מכרזים והסדרת ההוראות המחייבות והמנגנון לצורך מעבר מקיום מכרזים פנימיים למכרזים בין-משרדיים. יצוין, כי תידרש לצורך כך היערכות תשתיתית.

הערכות מערכת הבחינות לקליטת נפח עבודה נוסף ולהוצאת הנחיות למשרדים.

עדכון הסדרות ארציות ודרישות הסף: לאחר קביעת תורת התקן וביצוע תהליך ניתוח העיסוקים (כמפורט בדוח זה, בחלק העוסק בפיתוח והטמעת תפיסה תורתית ומתודולוגיה לניתוח עיסוקים לתפקידים בשירות המדינה) ולאחר פעולות לבדיקה ולטיוב הנתונים, תעדכן נציבות שירות המדינה את תנאי הסף למשרות.

בנוגע למשרות שאינן בסדרה ארצית, תפרסם הנציבות הנחיות שתבוצענה באחריות המשרדים.

הפעלת המכרז הבין-משרדי תהיה בתהליך מדורג בהתבסס על ההיערכות התשתיתית. נציב שירות המדינה יהיה רשאי לקבוע חריג לעניין זה, היינו – משרות וסוגי משרות ביחס אליהן יוסיף להתקיים המכרז הפנימי.

לצורך כך יצוין, כי הצרכים המקצועיים הייחודיים של המשרות נדרשים למצוא ביטוי במבחני ההתאמה. תנאי להבטחת מיון הולם ובחינת התאמה של מועמד למשרה בשירות המדינה הוא השיוך לאשכול מקצועי לאור ביצוע ניתוח עיסוקים. לכן, תחת האחריות הכוללת של הנציבות, יידרש להקים מערך רפרנטורה מקצועית, מבוסס על משרדי המטה המרכזיים: אוצר, ראש הממשלה, משפטים ומשרדי ממשלה נוספים, שיוגדרו בהתאם לצורך מקצועי כסמכות מקצועית מיעצת לכל אחד מאשכולות מקצועיים אלו. השפעתם על גיבוש תנאי הסף למשרות תהיה בהתייחס לפיתוח התורה וההכשרה המקצועית ולתהליכי תכנון הניוד במסגרת מסלול השירות והפיתוח של העובדים באשכול⁹.

⁹ הסמכות לקביעה והחלטה של נציבות שירות המדינה

יצירת אפשרות לצירי התפתחות אישית והשפעה כלל שרותית באמצעות השאלת עובדים משירות המדינה לארגונים בשירות הציבורי

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

בחינת אפשרות למעבר עובדים, בתקופות השאלה, משירות המדינה לארגונים ציבוריים שמחוץ לשירות המדינה וכן קיום מעבר לגופים בשירות הציבורי (כגון משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, משרד מבקר המדינה וכו'). זאת לצורך הרחבה וגיוון טווח הניסיון המקצועי והניהולי של מנהלים ועובדים בשירות המדינה, חיזוק שיתופי הפעולה בין הסקטורים השונים של שירות המדינה למגזר הציבורי ויצירת גמישות בתהליכי תכנון מסלולי הקריירה.

נציבות שירות המדינה והממונה על השכר והסכמי עבודה ייבחנו היתכנות להשאלת עובדים הדדית לתקופות שונות, וככל שייקבע - יגבשו מתכונות וכללים בהתאמה. במסגרת הבחינה שתבוצע, תיכלל התייחסות לקבוצות שונות, ניהוליות ומקצועיות, שלגביהן נוצר צורך בצבירת ידע מקצועי או בניסיון שאותו ניתן לרכוש רק מחוץ לשירות המדינה¹⁰. בנוסף, ייבחן מנגנון ההשאלה כשלב פיתוח והתנסות במסלול הקריירה.

אוריינטציה לשירות ומדיניות הכשרות משרדיות

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיומה של מערכת הטמעת אוריינטציה כלל ממשלתית לשירות המדינה, המבססת ידע בסיסי, ערכים ושפה ארגונית משותפת. קיומה של מערכת הכשרה יעילה ואפקטיבית להשגת יעדי המשרדים¹¹.

נציבות שירות המדינה תגבש מדיניות מחייבת וכללים הנוגעים למערכת ההכשרה המשרדית, מתוך ראייה כלל-ממשלתית, לצורך שיפור היעילות והאפקטיביות של מערך ההדרכה.

מדיניות זו תתייחס להטמעת נושא אוריינטציה לשירות המדינה, אשר תתבסס על מערכי ההכשרה הפנים משרדיים.

לעניין זה תגבש הנציבות מערכי הכשרה והדרכה גנריים, המיועדים לאוכלוסיות מיקוד כגון עובדים חדשים, מנהלים בדרגים נמוכים ובדרגי ביניים וכך הלאה, הכוללים (לצד ידע מקצועי הנדרש מעניין ייעוד תפקידים והמשרד בו הם עובדים), גם ידע בסיסי הנדרש לכל עובד מדינה בדבר ערכי השירות, שלוש הרשויות המרכזיות - מחוקקת, מבצעת ושופטת, מנגנון הממשל - גופי המטה המרכזיים, מעגל התקצוב והתכנון הממשלתי, ועוד.

¹⁰ לרבות מוסדות שירות ציבורי בחו"ל

¹¹ היעילות והאפקטיביות תתייחס לאופטימיזציה במשאבי ההדרכה ייעול תהליכי למידה, ראייה ארוכת טווח למקצוענותו המתמשכת והמתעדכנת של ההון האנושי בשירות ובניית יכולות משמעותיות של מקצוענות, ניהול ומדיניות

המערכים ותכניות הדרכה אלו יבנו על בסיס דיאלוג עם הנהלות משרדי הממשלה לבחינת תחומי ידע הנדרשים לעובדים.

תכנים אלו יידרשו להיכנס כחלק מחייב מתכנית ההדרכה השנתית של כל אחד ממשרדי הממשלה, וביצועם יימדד במדדי תפוקה אשר יוצגו לנציב שירות המדינה או למי מטעמו, במסגרת סיכום תכנית העבודה השנתית להון האנושי של כל משרדי הממשלה.

מעבר לאלו, יבוצע ניתוח על כלל פעילויות ההדרכה בשירות המדינה בפילוח נושאי ותקציבי, לצורך הצגת חלופות לרתימת משאבים לצורכי יישום הרפורמה והעלאת אפקטיביות ההדרכה בראייה התפוקה והתוצאות במשרדי הממשלה.

הערכת תפקוד העובדים ועידוד מצוינות בשירות המדינה

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיום מערכת הערכת מיומנויות עובדים, המיושמת לכלל עובדי שירות המדינה מדי שנה, המשמשת ככלי לפיתוח העובדים, ביסוס תיאום הציפיות ההדדי בין ממונה וכפוף, עידוד מצוינות וקידום הארגון להשגת משימותיו

נציבות שירות המדינה תגבש תפיסה ותיישם מערכת הערכת מיומנויות וביצועים לעובדים בשירות המדינה שבמסגרתה תבצע מדי שנה לכל העובדים בשירות המדינה, הערכת מיומנויות וביצועים. הערכה זו תכלול משוב (Feed Back) לצורך מתן אפשרות לעובד ללמוד מה היו תוצאות ביצועיו בשנה החולפת וכיצד מוערך תפקודו, וכך גם ביטוי לניהול ביצועים מקדם (Feed Forward) כלומר, יוצבו לעובד יעדי התפתחות אישיים ומשימתיים עבור שנת הפעילות הבאה.

מערכת זו תשמש ככלי שרת חיוני לניהול על פי יעדים, ליישום תפיסת מעגל התכנון הממשלתי ולתפיסת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. במסגרת הטמעת מנגנון ההערכה החדש, תפעל הנציבות ליישם חוות דעת ממוחשבות, המקושרות למערכת ניהול ההון האנושי ולמערכת ניהול המשימות.

מנגנון ההערכה החדש יסקף, בסופו של דבר, התפלגות גאוס נורמלית והערכה דיפרנציאלית. התפלגות נורמלית תושג כתוצאה מהערכת העמידה ביעדים על פי מדדים כמותיים ואובייקטיביים שניתנו לעובדים מראש, ובנוסף, באמצעות מכניזם ממוכן הכולל תהליכי נרמול.

תמריצים לקידום ולעידוד מצוינות, חדשנות ועמידה מיטבית במימוש משימות

המשרדים ויחידות הסמך

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיום מערכת לקידום ולעידוד מצוינות, 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.

'ברק בעיניים' נובע בראש ובראשונה, מתוך הנעה פנימית הנובעת מתחושת שליחות וערך בעשייה, אתגר מקצועי ואמון במנהיגים המובילים את המערכת. נוסף על אלה נמצא, כי לתמריצים קיים משקל משמעותי בתמרוץ העובדים. מתוך כך, הוחלט לעשות שימוש בכלים הקיימים והחדשים המתוארים בגוף הדוח, בבניית מערכת לקידום ולעידוד מצוינות, חדשנות ועמידה מיטבית במימוש משימות המשרדים ויחידות הסמך.

יובהר כי לבסוף, כלל הפעילויות נדרשות כדי להביא לשיפור השירות לאזרחי המדינה ותושביה. להלן פירוט הכלים שבהם ייעשה שימוש במסגרת הרפורמה:

מנגנוני תמרוץ כספיים:

דרג בכיר – מתח דרגות 42-45 - נציבות שירות המדינה והממונה על השכר והסכמי עבודה יבנו פלטפורמת קידומי שכר שתפקידה לתמרץ מנהלים בסגל הבכיר לבצע מעברי רוחב או להתקדם לתפקיד אחר במסגרת הסגל הבכיר. במסגרת זו, תמומש חלוקת שכבת הסגל הבכיר (מתח 42-44) לשלוש אוכלוסיות: סגל ב'1, סגל ב'2, וסגל ב'3, ופתיחת שלושה סולמות שכר חדשים ומרווחים יותר עבורם¹².

דרג תיכון - מתח דרגות 41-43 - הממונה על השכר והסכמי עבודה, בתיאום עם נציבות שירות המדינה יקבעו דרגות שכר ביניים במתחיל הדרגות הקיימים כדי לבסס מדרגות שייצרו הבדלי שכר בין תפקידים ודרגים ניהוליים ומקצועיים שונים.

שינוי מנגנוני קידומי השכר כתלות בהערכת התפקוד, הישגים ומעברים בין משרדיים - נציבות שירות המדינה תשנה את מנגנוני הקידום בשכר, וכן ייעשה שימוש בכלים: תוספת ותק, קיצור זמן ההמתנה בין דרגה לדרגה, מענקים שנתיים.

בניית מנגנון פרסי מצוינות חדש בשירות המדינה - נציבות שירות המדינה בשיתוף הממונה על השכר והסכמי עבודה תקבע מנגנון פרסי מצוינות, אשר יינתנו באופן דיפרנציאלי ובהתאם לעמידה ביעדים משימתיים ואישיים. מנגנון זה יינתן אחת לשנה ל-15% מתוך סך המוערכים במשרד ממשלתי, המדורגים בחלק העליון של הערכת תפקוד העובדים.

מנגנון פרסים לעידוד חדשנות - עצם העיסוק בחדשנות והבהרת הערך שבכך, הינו סמן מהותי ליסודות הרפורמה בניהול ההון האנושי. החדשנות היא ההיפך משמרנות ומקיפאון. נציבות שירות המדינה תוביל את רעיון החדשנות ותהיה מחויבת לעידוד חדשנות הן בממד הפרטי, והן בממדים המערכתיים, התרבותיים והאסטרטגיים. מתוך כך, הנציבות תנחה על קיומו של פרס שנתי שיינתן לעובד אחד מכל משרד או לשני עובדים במשרד שבו מועסקים יותר מאלף עובדים.

שינוי מתכונת דרגות אישיות – מומלץ להמיר את תוספת השכר השנתית הניתנת לעובד במתכונת של דרגה אישית לכדי מענק חד-פעמי. מענק זה יינתן על בסיס הצטיינות או ניידות בשירות המדינה.

¹² ראה הרחבה בנושא והבהרת הנחיצות בפילוח זה בפרק העוסק בהנהגה בשירות המדינה, בחלק הנוגע לסגל הבכיר

מנגנוני התמרוץ שאינם כספיים:

נציבות שירות המדינה תקבע ותיישם מדיניות לקיום טקסי הוקרה והצטיינות, שבאמצעותם ייבנו אתוס ערך השירות, השליחות והמצוינות ויחזקו דמויות המודל לחיקוי (Role model) של העובדים המצטיינים במשרדים ובשירות המדינה ככלל, דמויות שאליהן יופנו עיניהם של הצעירים בשירות המדינה ומחוצה לה.

נציבות שירות המדינה תקבע ותיישם מדיניות ליצירת אופק קידום ומסלולי קריירה בהתייחס לכישוריהם ולביצועיהם של המצטיינים, שתכלול יציאה להכשרות מקצועיות ולימודים אוניברסיטאיים במתן עדיפות לעובדים אשר השקיעו ותרמו להישגי הארגון והענקת פרסים בשווה כסף ועוד.

נציבות שירות המדינה תבחן את כלל מערך ההכשרות והפרסים הקיים מול יעד הקידום הערכי והמשימתי כאחד, הן בראיית כלל השירות והן בראייה המשרדית.

טיפול במקרים חריגים של אי התאמה לשירות

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיום מנגנון מובנה, הכולל תקופה ותהליך מוגדרים, אשר נועדו להבטיח טיפול נאות, הגון וממצה במקרים חריגים שנמצאה אי התאמתו לשירות של עובד פלוני.

כאמור, ביחס לכל עובד בשירות המדינה יש לקיים תהליך רציף של הערכת מיומנויות והישגים, המבוססת על יעדים אישיים כמיתים ככל הניתן הניתנים להערכה. השאיפה היא שיעדים אלו יהיו ניתנים להשוואה לעובדים בתפקיד דומה.

ככלל, על תהליך הערכת העובדים להיות תהליך מעצים ולהוות מנגנון לקידומו האישי והמקצועי של העובד, אולם במקרים חריגים, אי עמידה ביעדים אישיים והערכת מיומנויות נמוכה תהווה עילה לכניסה לתהליך בחינת התאמה. יובהר כי כלי הפיטורין אינו מטרה. ההתייחסות הנכונה לפיטורי אי התאמה, נדרשת להתקיים רק כפנייה למוצא אחרון, ככורח לגיטימי של המציאות ולאחר שיקבעו הממונים כי למרות הצבת היעדים והבהרה לעובד בדבר הצורך לשיפור, לא חלו כל שיפור או הטבה בביצועיו של העובד. זאת אף שמוצו תהליכים של תיאום ציפיות, הנחייה ברורה לשיפור פערים קונקרטיים מזהים, והקצאת זמן הולם המאפשר לעובד לשפרם.

נציבות שירות המדינה תגבש מנגנון ומסלול טיפול מובנה הכולל כניסה למעמד "הערכת ביצועים מיוחדת" בתקופת הערכה קצובה בזמן, שבמסגרתה יוגדרו יעדי שיפור, מנגנון חניכה לעובד בתקופת המבחן המיוחדת, והגדרת בעלי התפקידים המעורבים בו, שבמרכזם סמנכ"ל בכיר למשאבי אנוש ומנכ"ל המשרד.

שיקום מנגנון שכר העידוד

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיום מנגנון שכר עידוד המעודד ניהול מבוסס יעדים והפועל בכפוף למנגנוני עדכון, על פי שיטות עבודה עדכניות ההולמות את המשימות המשתנות של הארגון.

נציב שירות המדינה ינחה מקצועית כי יינתן משקל משמעותי להערכת הביצועים ולתפקוד השנתית של סמנכ"לי משאבי אנוש ועובדי היחידה להנדסת הייצור במשרד, באשר לתדירות ולאיכות עדכוני השיטות במשרד.

לצורך סנכרון היעדים המשרדיים שנקבעים מדי שנה ושיטות המדידה הפרטניות של תפוקות העובדים, יועמק שיתוף הפעולה בין הממונה על השכר והסכמי עבודה והאגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה.

תבוצע בקרה שוטפת לעניין ההתאמה בין ציון הערכת העובד לבין ביצועיו לפי שיטת שכר העידוד במשרדים או ביחידות בהן הונהגו השיטות כאמור.

ניהול ידע אנושי

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

קיום מערכת כללים, הנחיות ופעולות המאפשרות לשירות המדינה ומשרדי הממשלה ללמוד מניסיון פעילותם כמערכת ומניסיונם של העובדים בו, לשמר, למצות, להנגיש ולהטמיע ידע, הנדרש לפעילותם המיטבית.

ניהול הידע האנושי יהיה חלק בלתי נפרד מתחומי האחריות המקצועיים של נציבות שירות המדינה והמערכת המנהלת את המשאב האנושי במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. מתוך כך, תחום זה יפותח תורתית, יוטמע, ויאפשר את מיצוי הידע הקיים באנשים וביחידות כמערכת, וזאת לצורך הבטחת תפקוד מיטבי של שירות המדינה והאנשים העובדים בו.

נציבות שירות המדינה תפעל לקיים מנגנונים אשר יבטיחו את רציפות הידע המקצועי, שנצבר לאורך שנים על ידי העובדים במשרדים וביחידות הסמך, במטרה לשמר את רמת הביצועים והמומחיות. לצורך כך, תגדיר הנציבות תהליכים הנדרשים להתקיים בהתייחס למחזור החיים של עובדים, לרבות: כניסה לתפקיד חדש, חפיפה והעברת ידע בין-דורי, תיעוד ושיתוף בידע במהלך הפעילות השוטפת, סיום התפקיד ופרישה משירות.

נציבות שירות המדינה תפעל להקים קהילות ידע מקצועיות שבהן חברים בעלי תפקידים מובילים מכל משרד באשכול המקצועי. קהילות אלו יהיו פלטפורמה לפיתוח ידע חדש והזנתו במשרדים השונים. הנציבות תסייע לגורם המקצועי המוביל בעיבוי ובביסוס פעילותן של קהילות הידע. בהקשר לכך, תפעל נציבות שירות המדינה להקמת 'סביבות ידע' ממוכנות, לרבות אתר אינטרנט המאפשר שיתוף ידע בין קהילות מומחים ומנהלים וכולל מאגר תובנות מתחקירים בתחום ההון האנושי ועוד.

נציבות שירות המדינה תפעל להביא להכנסת ידע חוץ ארגוני לשירות המדינה באמצעות עידוד ומימוש תהליכי למידה חוץ ארגוניים שתכליתם ייבוא של ידע חדש וייחודי הנדרש למשרדי הממשלה השונים.

בכל הנוגע לעולם ניהול ההון האנושי וכחלק מקיומו של מעגל התכנון השנתי במשרדי הממשלה, נציבות שירות המדינה תנחה בהטמעתם של מנגנון ומתודולוגיה שישמשו לתהליך תחקור והפקת תובנות, שמטרתו יצירת ידע ולמידה מפעילות.

3. ניהול בשירות המדינה

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיום שכבת מנהיגות ציבורית ערכית, בעלת מסוגלות¹³ ההולמת את היקף האתגרים והאחריות המוטלת עליה, מצטיינת, שאיכותה גבוהה, המחויבת להבטחת עתיד המדינה וכל אזרחיה.

תכנון פיתוח שכבת הסגל הבכיר בשירות המדינה

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

איושן של משרות ההנהגה בשירות המדינה על ידי מנהלים מתאימים ומצטיינים, בעלי מסוגלות גבוהה, ההולמת את היקף האתגרים והאחריות הנגזרים מכהונה בהן.

פירוט השינויים במנגנוני ניהול הסגל הבכיר¹⁴

הרפורמה בניהול ההון האנושי תביא לידי ביטוי שלושה עקרונות יסוד בתכנון ניהול הסגל הבכיר בשירות המדינה: מופליות הידע והניסיון הנצבר על ידי תנועה רוחבית של מנהלים, רענון שורות וקידום המוכשרים והמצטיינים.

הסגל הבכיר בשירות המדינה מהווה את עילית השירות וככזה - מינוי, קידום ותנועה בסגל הבכיר יתבססו על עמידה בתנאי סף הולמים, מעבר מרכז הערכה, כישורים, וחוויות דעת מצטברות ועקיבות על הפרט והישגיו.

איוש מישורות הניהול הבכירות בשירות המדינה, ייעשה בהתבסס על תהליך רב שנתי ושנתי, הכולל תכנון, הערכה ופיתוח יכולות של מנהלים בדרגי ביניים שזוהו כבעלי פוטנציאל לקידום לעמדות ניהול אלו, ושל מנהלים מכהנים בדרג הניהול הבכיר לצורך המשך העסקתם ותנועתם במסגרת מסלול הקריירה לרוחב או לאורך רובדי הניהול הבכיר. בתהליכי תכנון אלו, יינתן דגש על הבחינה המגדרית, תוך מתן ביטוי להיבטי ההעדפה המתקנת והייצוג ההולם.

יישום המנגנון המפורט ייעשה תוך תכנון ובשים לב לכך, כי לא יגרע היחס, כבמצב הקיים, של המתמנים מתוך שירות המדינה ומחוצה לה למשרות הסגל בכיר¹⁵. כמו כן, תהליך התכנון והשמה יביא לכך שרוב מסיימי הכהונה יעברו בין תפקידים במעבר רוטציוני. מתוך כך, יפורטו השינויים כמפורט;

¹³ מסוגלות משמעה – יכולת מצרפית הנובעת מכישורים, ידע וניסיון

¹⁴ לא כולל משרות מנכ"לים ומקביליהם

¹⁵ בשנים 2010, 2011 80% מתוך הממונים למשרות הסגל הבכיר היו מקרב עובדי המדינה. 20% מתוכם, היו מינויים של אנשים מחוץ למערכת

שינוי מבני בקטגוריות הסגל הבכיר – משרות הסגל הבכיר יפוצלו כדלהלן; סגל בכיר א' - מנכ"לים ומקביליהם (בהם לא עוסקת הרפורמה), במתח דרגות 44-46, כולו רובד ראשון. סגל בכיר ב' - במתח דרגות 43-45, 42-44 - יפוצל לשלושה רבדים ב'1, ב'2, ב'3. הקריטריון לפיצול משרות הסגל הבכיר לשלושה רבדים יהיה היקף האחריות המקצועית הנדרשת מהתפקידים בהתייחס לשונות המקצועית¹⁶. בנוסף, משרות הדרג התיכון יפוצלו לשני רבדים; תיכון א' - מתח דרגות 41-43 ותיכון ב' - מתח דרגות 39-42¹⁷.

שינוי תנאי הסף למשרות הסגל הבכיר ב' - נציבות שירות המדינה תחדד את תנאי הסף למשרות הסגל הבכיר על בסיס תהליך ניתוח עיסוקים סדור¹⁸ באופן שיבטיח את מינויים של המנהלים המוכשרים, המנוסים והמתאימים ביותר למשרות אלו. השינוי בתנאי הסף יהיה בהתייחס לניסיון בתפקידים קודמים, כישורים, השכלה וידע. בנוסף, כל מנהל אשר יוגדר כשייך למאתר או כבעל פוטנציאל לאיוש משרת סגל בכיר וכך גם כל מכהן במשרות אלו, יחויב במעבר מרכז הערכה לבכירים¹⁹, שבו ישוקפו באופן אובייקטיבי כישוריו ונתוני אישיותו. ממצאי מרכז הערכה זה יעמדו בפני הממונים וכן בפני ראש מנהל הסגל הבכיר לצורך תכנון מפת הדרכים האישית למנהל, וכן בפני כל ועדת מינויים או בחירה למשרה המוגדרת כמשרת סגל בכיר.

קציבת כהונה במשרות הסגל הבכיר

הסגל הבכיר בשירות המדינה מהווה את עילית השירות ולכן משמעות המינוי לכהונה במשרת סגל הבכיר תהא, כי האפשרות להעסקת העובד מעבר לתקופת הכהונה התקנית, תהיה תלויה באופן ישיר בהערכת מיומנותיו והישגיו. לצורך כך, בהיבחר עובד למשרת סגל בכיר, ככלל, העסקתו של העובד תהיה על פי חוזה המגדיר מועד סיום חוזה העסקה ההולם לפרק הזמן התקני למשרה בסגל הבכיר עם מחויבות מוגבלת להארכה; בהתייחס להערכת רמת תפקודו, בכפוף לשיקולי המערכת ועל-פי הכללים שיפורטו בהמשך. לכך ימצא ביטוי, בין השאר, בגובה התגמול הכספי במהלך ובתום שירותו של המנהל הבכיר.

נציבות שירות המדינה באמצעות מנהל סגל בכיר, תנהל ותעודד רוטציה ותנועה בין משרדים של המכהנים בסגל הבכיר, לצורך מיצוי הניסיון והעברת הידע הנצבר במהלך הכהונה בתפקיד, עלייה במיומנות של ממלא התפקיד בסגל הבכיר על ידי צבירת ניסיון, יצירת עוררות אישית וארגונית וככלי למניעת שחיקה.

¹⁶ כדוגמה, משרות סמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש יסווגו לרבדים על פי היקפי כוח האדם הנכללים במשרדים –

משרד קטן עד 200 עובדים, משרד בינוני עד 600 עובדים ומשרד גדול מ-600 עובדים ומעלה

¹⁷ כאמור, לעניין זה לא ייחשבו משרות מקצועיות במתח דרגות זה אשר אינן משרות ניהול במהותן

¹⁸ ראה הרחבה לעניין זה בפרק העוסק במיצוי פוטנציאל ההון האנושי

¹⁹ או מתכונת הערכת כישורים ויכולות לבכירים אחרת שתקבע הנציבות

ייקבע כי איש סגל בכיר יכהן בתפקיד ארבע עד שמונה שנים, וכהונת שש שנים תוגדר כמשך כהונה תקנית²⁰. בתום התקופה הקצובה יחויב פינויה של כל משרה בסגל הבכיר העומדת בתנאים שייקבעו בכפוף למפורט בהמשך.

מדיניות הקציבה תוחל על משרות הסגל הבכיר כאמור לעיל, למעט המשרות שלגביהן כבר נקבעה קדנציה בהחלטת ממשלה, משרות שנקבעה להן קדנציה בחקיקה או בהסדר מוסכם כמו המשרות בפרקליטות המדינה, או כאלו שאינן מקיימות את התנאים שפורטו. נציבות שירות המדינה תערוך מיפוי פרטני למשרות אלו. אין באמור לגרוע מן האפשרות כי נציבות שירות המדינה תבחן את ההסדרים הקיימים לרבות בחינת התאמתם למודל המוצע.

הכניסה לתפקיד ומינוי לכהונה בסגל הבכיר משמעותה כי האפשרות להמשך העסקתו של העובד הבכיר מעבר לתקופת הכהונה התקנית, יהיה תלוי באופן ישיר בהערכת מיומנותיו והישגיו. זאת באמצעות תהליכי רוטציה, קידום או השמה.

חוזה העסקה לעובד בסגל הבכיר ב'

קציבה מנהלית לכהונה במשרות הסגל הבכיר תיערך, עד חקיקה חדשה בתחום - באופן המתיישב עם הדין כיום. משמע, כי מתקיימים תנאים סבירים המצדיקים את קציבת הכהונה לבכירים, לרבות:

- (1) הקציבה מגשימה את האינטרס הציבורי במופיליות, שימור מצוינות, עוררות ארגונית.
- (2) קיימות סיבות ניהוליות ומערכתיות בריענון השורות - עידוד מצוינות ושילובם של צעירים עם מבוגרים בדרגות הניהול הבכירות.
- (3) הקציבה חלה ביחס למשרות העומדות בראש הפירמידה המקצועית או הניהולית במשרד, כלומר אלו שבכפיפות ישירה למנכ"ל משרד או למנהל יחידת סמך או מוקבל מנכ"ל.

כאמור, נציב שירות המדינה יקדם חקיקה בנושא, אשר תאפשר הרחבת תנאים אלו.

נציבות שירות המדינה, בתיאום עם משרד המשפטים, תיצור את התשתית המשפטית והחוזית להעסקת נבחרים לכהונה במשרות הסגל הבכיר, הכוללת הגדרה למועד סיום חוזה העסקה בתום הכהונה בפרק הזמן התקני במשרת הסגל הבכיר.

²⁰ נציבות שירות המדינה תקבע משך זמן זה כקביעה אחידה ביחס לסדרות ארציות, ובהתאם לבחינה משותפת עם המשרדים, במידת הצורך תתקיים התאמת משך הכהונה התקנית למשרות ייחודיות

הערכת תפקוד, מיומנויות ופוטנציאל

בתום תקופת החוזה, האפשרויות להמשך העסקת איש הסגל הבכיר יהלמו את מידת הערכת תפקודו, ויכולותיו. ככלל, יתאפשר לאיש הסגל להתמודד במכרזים סגורים על תפקידי המשך בשירות המדינה, בהתבסס על דירוגו היחסי למכהנים רלוונטיים במשרות הסגל הבכיר. המכרזים הסגורים²¹ למשרות הסגל הבכיר יתבססו על מועמדים מתוך מאתרי העתודה הניהולית הבכירה והמכהנים בסגל הבכיר, תוך יצירת התאמה בין אתגרי התפקיד ויכולותיו של המועמד²². כמו כן, יתאפשר למנהל הסגל לבצע ניווד והצבה של איש סגל בכיר למשרה אחרת בסגל הבכיר ללא מכרז, זאת בתיאום והסכמת מנהל היחידה הקולטת ובכפוף לרצון העובד.

1. מנהלים שיכולתם הוערכה כבעלי פוטנציאל ניווד מצומצם והערכת יכולתם מצויה ב-

15% התחתונים ביחס לאשכול המקצועי המוערך²³ במשך שנתיים רצופות, תתאפשר התמודדותם במכרזים ברובד שווה או נמוך מהמשרה שבה הם מכהנים החל מהשנה השלישית לכהונתם, עד תום חוזה ההעסקה התקני בן שש השנים. לאחריו, באם לא זכו באף מכרז או מונו לתפקיד אחר בשירות המדינה – ניתן לראות בכך אי התאמה להמשך שירות בסגל הבכיר ויתקיים הליך לסיום העסקתם בשירות המדינה²⁴.

2. מנהלים שיכולתם הוערכה כבעלי פוטנציאל לרוטציה במשך שנתיים רצופות²⁵ –

תתאפשר התמודדותם במכרזים החל משנתם הרביעית לכהונתם בתפקיד. אם לא זכו במכרז בתקופה זו, בכפוף לאישור מיוחד מטעם נציב שירות המדינה, תוארך כהונתם עד שנתיים מעבר לתקופת הקדנציה התקנית של שש השנים, וסך הכול שמונה שנים - ובלבד שהציגו מועמדותם לתפקידים שהציע מנהל הסגל הבכיר לאורך תקופת הכהונה התקנית. בתום שש השנים ובהיעדר שיבוץ חדש, מנכ"ל המשרד יפעל למציאת חלופת שיבוץ לבכיר. לא נמצא פתרון בחלוף שבע שנים, מינהל הסגל הבכיר יהיה אחראי ליצירת אחת מהחלופות הבאות:

²¹ 'מכרז סגור' משמעו, מכרז מתוך מאתר מזוהה של מועמדים אשר רשימתם גובשה, על ידי מנהל הסגל הבכיר, על בסיס קריטריונים מובנים ובחינה מקדימה לעמידה בתנאי הסף למשרה. בנוסף יצוין, כי לרובד הניהול ב-3 (הרובד הנמוך מבין שלושת הרבדים בדרג הסגל הבכיר), תתאפשר התמודדותם של מועמדים מתוך מאתר העתודה הניהולית הבכירה שבדרג התיכון, או כאלו שנקלטו לתכניות עתודה ניהולית שהוכרו על ידי שירות המדינה כמפורט בהמלצה העוסקת באימוץ נתיבי כניסה חיצוניים למצוינות

²² שלושה מועמדים מתאימים, שהוגדרו ב'מאתר התאמה ישיר' - ייקבע מספר מינימאלי כתנאי לקיומו של 'מכרז סגור'. מספר מועמדים פחות מזה, יאפשר הצגת מועמדים שאינם מצויים במאתר זה

²³ אם האשכול המקצועי ייקבע על ידי נציבות שירות המדינה כקטן מספרית, באופן שאינו מאפשר הערכה יחסית נאותה על פי כללים שאותם תתקין, הערכת המנהלים במקצוע זה תיבחן ביחס לכלל המוערכים בסגל הבכיר

²⁴ את עצם קיום הערכת התפקוד על ידי ועדת הפוטנציאל השנתית, לרבות הבהרת מיקומו היחסי של כל מנהל בכיר לאשכול המקצועי / לכלל הסגל הבכיר מידי שנה ויידוע הבכיר על הערכת תפקודו ע"י מנהל הסגל הבכיר – יש לראות כחלק עיקרי מהליך סיום ההעסקה בתום תקופת החוזה, כאשר לכך נוספת חובת קיום הליך שימוע בלבד בטרם סיום ההעסקה בפועל

²⁵ מתאים לניוד רוחבי ברובד תפקידים ברמה זהה או דומה, ואינו נמצא ב 15% התחתונים בהערכת תפקודם

1. ניווד והצבה לתפקיד אחר ברמת סגל בכיר ללא מכרז בתיאום ובהסכמת מנהל היחידה הקולטת.
2. הפנייה למסלול השאלה אל מחוץ לשירות המדינה עד לשנתיים, ובלבד שתקופה זו תיטיב את סיכויי המנהל להיבחר למשרה בכירה במכרז עתידי של שירות המדינה.
3. הצעה לפרישה מהשירות תוך מתן תנאי פרישה בהתאם למדרג הקריטריונים שייקבע, תוך הבטחת אפשרות להתמודד במכרזים פנימיים עד שלוש שנים אחרי פרישה.
4. שיבוץ במשרה במתח דרגות שאינו בדרג הסגל הבכיר, תוך התאמת השכר ותנאי העסקה לרמת המשרה הנמוכה יותר. האחריות לאיתור חלופת שיבוץ תהא על המנכ"ל עד תום השנה השביעית, ובאחריות מינהל הסגל בכיר בנציבות שירות המדינה עד תום השנה השמינית לכהונתו.

להלן התנאים לעניין אפשרות המשך העסקה על ידי שיבוץ במשרות שבדרג תיכון, לעובד סגל בכיר שלא זכה באף מכרז ושלא נמצאה עבורו משרה ברמת סגל הבכיר כאמור בסעיף 1 להלן, בתום שמונה השנים לכהונתו כמפורט:

- א. עובד מדינה שקודם מהדרג התיכון לסגל הבכיר או מנהל שהשלים קדנציה שניה (לא יחול על מנהל שנקלט מן החוץ ישירות למשרות הסגל הבכיר וסיים קדנציה ראשונה).
- ב. לעובד שסיים כהונה ראשונה – הנציבות תפעל להציע לו עד שתי חלופות שיבוץ ברמת הסגל התיכון, אלא אם כן ייקבע אחרת ע"פ מנגנון ואמות מידה שייקבעו בידי נציב שירות המדינה (לרבות שיקולים ניהוליים ומערכתיים). לא נתן הסכמתו להן – יחשב הדבר כמיצוי האפשרות להמשך העסקתו בשירות המדינה והיא תסתיים. הדבר ייחשב כפיטורין משירות המדינה.
- ג. לעובד שסיים כהונה שניה והלאה – הנציבות תפעל להציע לו עד שתי חלופות שיבוץ ברמת הסגל התיכון, ובלבד שהערכת תפקודו עולה מעל הממוצע. אלא אם כן ייקבע אחרת ע"פ מנגנון ואמות מידה שייקבעו בידי נציב שירות המדינה (לרבות שיקולים ניהוליים ומערכתיים). לא נתן הסכמתו להן – יחשב הדבר כמיצוי האפשרות להמשך העסקתו בשירות המדינה והיא תסתיים. הדבר ייחשב כפיטורין משירות המדינה.

בכל מקרה בתום שמונה שנים תפונה משרת הסגל הבכיר בה היה משובץ העובד.

בתום מתן האפשרויות המנויות לעיל, ואם סירב העובד לקבל אחת מאפשרויות אלו, תסתיים העסקתו.

3. **מנהלים אשר יכולתם הוערכה כהולמת לקידום במשך שנתיים רצופות**²⁶ ביחס לסך המשתתפים לאשכול המקצועי – תתאפשר התמודדותם של אלו במכרזים על משרות ברובד גבוה או שווה לזה שבו הם מכהנים. תתאפשר התמודדותם במכרזים החל משנתם הרביעית לכהונתם בתפקיד. אם לא זכו במכרז בתקופה זו, בכפוף לאישור מיוחד מטעם

²⁶ בעל פוטנציאל לקידום לתפקיד בכיר יותר

נציב שירות המדינה, תוארך כהונתם עד שנתיים מעבר לתקופת הקדנציה התקנית, סך הכול שמונה שנים - ובלבד שהציגו מועמדותם לתפקידים שהציע מנהל הסגל הבכיר לאורך תקופת הכהונה התקנית. בחלוף שמונה שנים, אם לא זכו במכרזים, הם יועברו לתפקיד אחר בהוראת נציב שירות המדינה באותה רמה או ברמה אחת פחות בדרג הסגל הבכיר, בהסכמת מנהל היחידה הקולטת.

יודגש, כי בהתאם לשיקול דעת נציב שירות המדינה, בהתייחס לשיקולים מערכתיים, העסקתו בשירות המדינה של מנהל בסגל הבכיר לא תסתיים ביוזמת המעסיק כל עוד הוא מוערך כמצטיין וב-15% האחוזים העליונים של האשכול שאליו הוא משתייך במשך שנתיים רצופות ואחרונות לכהונתו.

4. העסקתו של איש סגל בכיר לא תעלה על פרק זמן של 8 שנים לכל היותר באותה משרה, למעט במקרה של כניסה ל"שער שימור". מקרים חריגים לעניין זה יידונו ויקבעו על ידי נציב שירות המדינה.

5. "שער שימור" - המערכת תהיה מחויבת לפתרון תעסוקה בשירות המדינה לבעלי תפקידים בסגל הבכיר, שמשך הזמן ממועד סיום כהונתם במשך הזמן התקני שנקבע למשרה ועד מועד גיל הפרישה אינו עולה על חמש שנים ושהערכת יכולתם מוגדרת כהולמת לקידום או שהם מוגדרים כבעלי פוטנציאל לרוטציה או קידום.

בנציבות שירות המדינה יוקם מנגנון לטיפול בפורשים ובעובדים שיסיימו את כהונתם מקרב הסגל הבכיר, אשר יעסוק טרם סיום ההעסקה בהפניה לקורסי הכשרה והסבה מקצועית, בהתאם לכללים כפי שתקבע נציבות שירות המדינה. המנגנון יבסס קשר עם גורמי השמה חוץ ממשלתיים לצורך יצירת הזדמנויות תעסוקה בכפוף לכללים שייקבעו.

מודל תגמול לעובדים בסגל הבכיר שנסתיימה העסקתם

נציב שירות המדינה, הממונה על השכר וראש אגף התקציבים בהיוועצות עם ועדת ההיגוי²⁷, יגבשו מודל תגמול, מבוסס חודשי הסתגלות ו/או מענקים, ההולם לעקרונות אשר פורטו לעיל, זאת תוך 120 יום מיום החלטת הממשלה, ויביאו אותו לאישור הממשלה.

הבהרת אוכלוסיית היעד ומשרות המטרה

נציבות שירות המדינה תבצע תהליך מיפוי למלוא משרות הסגל הבכיר שעליהן יוחלו מנגנוני הניהול, לרבות משרות אשר יוצגו על ידי המשרדים כנדרשות להחרגה לעניין זה ותוציא מכלל זה גם את אלו אשר המכהן בהן אינו ראש המדרג הניהולי או המקצועי הספציפי בתחום,

²⁷ בהרכב להלן: יו"ר נציב שירות המדינה, חברים: מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על השכר ויחסי העבודה, ראש אגף התקציבים, היועץ המשפטי לממשלה, סמנכ"ל לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה וראש מטה יישום הרפורמה (להלן: הוועדה)

במשרד או ביחידת הסמך. בהתאמה, תבוצע הגדרה תקנית ופרטנית למשך זמן הכהונה במשרות הסגל הבכיר²⁸.

שינוי השכר ומנגנוני תגמול - הממונה על השכר והסכמי עבודה בשיתוף הנציבות, יבחן את דרגות הביניים בהתאם לשינוי המבני המוצע, ואת יצירת רמות השכר בין תפקידים ודרגים שונים במרווחי קידום אשר יבטאו את העלייה במדרג הקושי, ואת האחריות בין הרבדים השונים, החל מרובד הדרג התיכון ומעלה. השינויים יתמכו ברציונל מסלולי הקריירה, הקידום והמעבר בין תפקידים במשרות הסגל הבכיר.

בנוסף, המעבר בין רמת הדרג התיכון לדרג הסגל הבכיר, אשר משמעותו מחויבות מוגבלת להארכת חוזה ההעסקה בתום הכהונה בפרק הזמן התקני למשרה – יתבטא ברמת שכר ההולמת להיעדר המחויבות להמשך העסקה בתום תקופת החוזה, ובמידת התגמול שניתן עם סיום ההעסקה.

מינהל הסגל הבכיר

בנציבות שירות המדינה תיבנה מחדש יחידת מינהל הסגל הבכיר, אשר באחריותה, מטעם נציב שירות המדינה, יהיה לתכנן, לנהל ולבקר את כלל תהליכי הפיתוח והאיוש של הסגל הבכיר בשירות המדינה. תהליך הבנייה מחדש של מינהל הסגל הבכיר יביא להלימה בין איכותו, גודלו ויכולתו המקצועית של המינהל לאחריותו. הנובעת מיישום מלוא השינוי במנגנוני ניהול הסגל הבכיר והעתודה הניהולית הבכירה. עיקרי התפקידים של מינהל הסגל הבכיר יהיו;

א. הובלת תהליכי הערכות מצב ותכנון שנתי ורב שנתי ביחס למשרות הסגל הבכיר בשירות המדינה, בשיתוף המשרדים.

ב. קיום מלוא תהליכי הערכת תפקוד והיכולות הפרטניים ביחס לכל המכהנים בסגל הבכיר ועתודות הניהול הבכירות ולכל אלו, בהתאמה, תכנון מסלולי קריירה ויצירת 'מפות דרכים' אישיות.

ג. קיום מנגנון ועדות הערכת פוטנציאל בשיתוף עם כל משרדי הממשלה ואחריות לניהול ועדת הערכת פוטנציאל מערכתית שמטרתן - יצירת תמונת מצב עכשווית ועתידית - שלוש שנים קדימה - ביחס לכלל המשרות הצפויות להתפנות והמועמדים הפוטנציאליים למשרות אלו.

ד. על רקע תוצאות ועדות אלו - יוזמה והנחיה לקיום תהליכי פיתוח והכשרה מערכתיים ואישיים לחברי הסגל הבכיר והעתודה הניהולית הבכירה המוגדרים במסגרת אוכלוסיות היעד

²⁸ לרבות בחינה להארכה או לקיצור הזמן התקני בהתאם לצרכים הייחודיים למשרה כפי שיוצגו על ידי המשרדים, ושינוי בכפוף לאישור נציב שירות המדינה

ה. יצירת חלופות למעבר בין תפקידים וקיומם של תהליכים רוטציוניים למכהנים במשרות הסגל הבכיר. יצירת החלופות תכלול, בין השאר, תהליכי השמה אקטיבית - מכרזים סגורים מבוססים על מאתר מועמדים, וכן הצגת מועמדים לתפקידים בדרך של העברה ללא מכרז.

ו. הובלת כלל תהליכי המכרזים לאיוש משרות הסגל הבכיר, בשיתוף עם אגף בחינות ומכרזים, ומימוש הליכי ניווד רוחביים והליכי השמה במקרים הנדרשים לכך.

לעניין האחריות לקידום בכירים ויצירת אופק קריירה יובהר, כי האחריות לקיום תהליכי פיתוח וחיזוק יכולות של הפרט לא תוטל רק על מנגנון מינהל הסגל הבכיר ומערך משאבי אנוש במשרדים, אלא במידה לא פחותה על המנהל עצמו האמור לפעול לשם הבטחת עתידו.

יצירת אשכולות מקצועיים²⁹

אשכול מקצועי מאגד את סך המשרות והעיסוקים המאופיינים כמיועדים לתחום מקצועי ספציפי, ממנו נגזרות משמעויות ידע נדרש, השכלה וניסיון מקצועי ייעודי.

ככלל, מיפוי ואיגום המשרות השונות לאשכולות מקצועיים ושיוכם של העובדים ומנהלים בשירות המדינה לאשכולות אלו, יבסס את היכולת לקיים תהליכי תכנון, פיתוח, איוש והשמה של המתאימים ביותר למשרות הנדרשות לאיוש. בנוסף, שיוך לאשכולות מקצועיים יאפשר רוטציה בין משרדית מקצועית ענפה.

כחלק מהליך זה ותחת האחריות הכוללת של הנציבות, יידרש להקים מערך רפרנטורה מקצועית המבוסס על משרדי המטה המרכזיים - נציבות, אוצר, ראש הממשלה, משפטים, כסמכות מקצועית מייעצת לכל אחד מאשכולות מקצועיים אלו. זאת בהתייחס לפיתוח התורה וההכשרה המקצועית, לקביעת תנאי הסף למשרות ולתהליכי תכנון הניוד, במסגרת מסלול השירות והפיתוח של העובדים והמנהלים באשכול.

מערך הערכת היכולות של מנהלים שזוהו כבעלי פוטנציאל לקידום ולאיוש משרות הסגל הבכיר ושל אלו המכהנים בהם יתייחס, בין השאר, להיבטים המקצועיים שיגדירו נציגי הסמכות המקצועית המייעצת.

²⁹ ראה הרחבה בעניין זה בהמשך

הערכת מיומנויות וביצועים למנהלים, וקביעת מסלולי קריירה בהתאמה

בהתייחס לאחריות לקיום תהליכי הערכת פוטנציאל ויכולות, תכנון ומימוש מאמצי פיתוח הנגזרים מהם – קו פרשת המים, בין משרד הממשלה ונציבות שירות המדינה, עובר החל מרובד משרות הדרג התיכון הבכיר – 41-43. עד רמה זו, כל משרד ממשלתי, יפעל וישקיע מאמצי פיתוח של עתודותיו הניהוליות בראייה פנים משרדית, תחת מדיניות והכוונת הנציבות. לצד הפעילות המשרדית, מרובד התיכון הבכיר ומעלה עיקר האחריות לעניין זה תהא על מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה.

ככלל, תהליכי הערכת היכולות, הפיתוח והקידום יתוכננו בראייה רב שנתית ובהם ייושם עיקרון המריטוקרטיה: ההתקדמות בין השלבים והתפקידים ברמות השונות, תהיה מבוססת על סמך הישגיות והצטיינות. במעבר בין כל אחד מהתפקידים ברמות השונות תהיה עלייה ברמת הדרישות של תנאי הסף לכניסה ועלייה ברמת ההכשרה והידע הנדרש וברוחב ועומק החשיפה לסוגיות מערכתיות ומשולבות חוצות משרדים בשירות המדינה.

המחשת תהליכי הערכת התפקוד, היכולות ופוטנציאל לבכירים:

הערכה שנתית לתפקוד ויכולות ביחס למנהלים בדרג התיכון ומעלה, תהיה דומה בבסיסה לזו של העובדים והמנהלים בדרג זוטא, אך תכלול מרכיבי הערכת מיומנויות ניהול בכיר ונדרשת להיות חלק בלתי נפרד מבחינת ההתאמה לתפקידים בהמשך השירות. במסגרת הערכה זו יוצבו לכל מנהל יעדי התפתחות, הן אישיות והן משימתיות הנגזרות מיעדי הארגון. הנציבות תגבש תהליך פרטני לנושא זה ותבקר את מימושו בצורה מיטבית.

נציבות שירות המדינה תפעיל מרכז הערכה לבכירים, שתוצאותיו יישמשו כמקור למידע תומך-החלטה עבור ועדות העוסקות בהערכת הפוטנציאל של המנהלים הבכירים בשירות המדינה. כן יישמש המרכז כמקור מידע על אלו אשר הוערכו וזוהו כמתאימים לשיוך למאתר העתודה הניהולית הבכירה באמצעות מנגנון הערכת העובדים השנתית. מעבר בהצלחה של מרכז ההערכה, יישמש, בין השאר, כנתון מכריע להשתייכות לקבוצת המנהלים המוגדרים כמשויכים למאתר בעלי פוטנציאל קידום. להם יוכנו 'מפות דרכים' אישיות אשר יאפשרו לממש אותן³⁰.

במסגרת הפעילות שנועדה להבטיח התאמה בין מסוגלות המנהלים המוגדרים כמועמדים פוטנציאליים לאיוש משרות ההנהגה של שירות המדינה לבין צורכי התפקידים, על נציבות שירות המדינה, בשיתוף המשרדים, לנהל תהליך ניטור והערכת מיומנויות שוטף באמצעות ועדות הערכת פוטנציאל, בכדי ליצור 'מפת דרכים' אישית לכל חבר סגל בכיר. המפה תבטא את אופק שירותו בהתייחס להערכה זו – קידום, תנועת רוחב או סיום שירות.

³⁰ ככלל, מנהל יכול להתווסף או להיגרע בכל עת ממאתר העתודה הניהולית הבכירה על רקע ביצועיו והישגיו לאורך השנים, כפי שיוערכו בוועדת הפוטנציאל והערכת היכולות

ועדת הפוטנציאל המשרדית תעסוק בשני ממדים: ארגוני ופרטני. הוועדה תיצור תמונת מצב עתידית ואינטגרטיבית על: צפי איוש המשרות הבכירות במשרד, בהתייחס לסטטוס המנהלים המכהנים; צפי עיתוי לפינוי משרות; מאתר פוטנציאל לאיוש המשרות; תכניות פיתוח פרטניות. בהתייחס לממד הפרטני, תגובש החלטה בדבר תיקוף, שינוי או גריעה ממסלול פיתוח של כל אחד מהמנהלים בדרג התיכון ומעלה.

ביחס למאתר עתודת הניהול בשלב הבסיסי, נציבות שירות המדינה תהא גוף מכוון, קובע תורה ומדיניות ומייעץ לוועדת הפוטנציאל המשרדית אשר תפעל ללא השתתפות פעילה של נציבות שירות המדינה.

ועדת הפוטנציאל המשרדית תפעל בהתייחס למשרות מטרה שברובד הסגל הבכיר המהוות חלק מתקן הארגון. ככלל, האחריות לריכוז ועדת הפוטנציאל המשרדית תהא של הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש במשרד. מבנה ועדת הפוטנציאל המשרדית, אופן עבודתה ותדירות מפגשיה ייקבעו על ידי נציב שירות המדינה בהיוועצות עם הגורמים המקצועיים הרלוונטיים.

ועדת פוטנציאל המערכתית של שירות המדינה תעסוק במכלול משרות המטרה שברובד הסגל הבכיר בכל שירות המדינה, תרכוז על ידי ראש מינהל הסגל הבכיר ובראשה יעמוד נציב שירות המדינה. בדיוני הוועדה ולפי העניין, ישתתפו נציגי משרדי המטה המהווים סמכות מקצועית מייעצת - החשבת הכללית לעניין חשבים, היועץ המשפטי לממשלה לעניין יועצים משפטיים וכד'.

ככלל, עבודת ועדת הפוטנציאל המערכתית של שירות המדינה תישען על תוצרי התובנות שעלו מפעילותן של ועדות הפוטנציאל המשרדיות. בנוסף, משקל האחריות והסמכות של ועדת הפוטנציאל המשרדית גדל ככל שמדובר במשרות ליבה ייחודיות לארגון, וקטן ככל שמדובר במשרות במקצועות השלדיים, הרלוונטיים לסדרות הארציות כגון משאבי אנוש, תקציב, יעוץ משפטי וכד'.

משך כל כהונתו בתפקיד, תפקודו, הישגיו ויכולותיו של כל מכהן במשרת סגל בכיר יוערכו על פי שיטה ונורמות הערכה שתקבע הנציבות. מדי שנה תבצע ועדת הערכת פוטנציאל משרדית בראשות המנכ"ל³¹, הערכה ראשונה, ובהתייחס אליה, תתבצע הערכה על ידי ועדת הערכת פוטנציאל מערכתית³² בראשות נציב שירות המדינה ובהובלה מקצועית של ראש מינהל הסגל הבכיר.

³¹ אלא אם ייקבע אחרת על ידי נציב שירות המדינה – היינו, כי בראש הוועדה יעמוד גורם מקצועי בכיר אחר (כחשב כללי לגבי חשבים)

³² ראה הרחבה בעניין זה בהמשך

בסמכות ועדת הפוטנציאל המערכתית יהיה להביא בפניה עמדה מקצועית³³ לצורך ביסוס הערכת העובד הבכיר. על רקע קביעה זו, יהיה בסמכותה לקבוע את עיתוי סיום הכהונה בתפקיד הנוכחי³⁴ ולהצביע על החלופות השונות לאופק שירותו של כל עובד בסגל הבכיר.

ההערכה השנתית של התפקוד והיכולות תסתכם עבור כל חבר סגל בכיר בהגדרת אופק שירותו, באחת מארבע האפשרויות:

- **אופק לקידום** – בעל פוטנציאל לקידום לתפקיד בכיר יותר.
- **אופק רוטציוני** – מתאים לניוד רוחבי ברובד תפקידים ברמה זהה או דומה.
- **אופק מצומצם** – ללא פוטנציאל קידום ואף לא לתנועת רוחב
- **אופק פתוח** – טרם ניתן להחליט לגבי עתידו, אם בשל זמן מילוי הקדנציה ואם בשל אופן תפקודו.

כתוצאה מפעילות ועדות הערכת פוטנציאל, בכל משרד ייבנה מאתר לעתודה ניהולית שההשתייכות אליו יוקרתית ומבטאת את הצטיינות הפרט והערכה ליכולותיו. הערכה זו יוצרת את המוטיבציה הארגונית והכלל ממשלתית לייעד את המשתייכים למאתר העתודה הניהולית לתפקידי מפתח בכירים בשירות המדינה. מאתר זה יורכב משתי קבוצות המשקפות שלבים שונים בתהליך ההתפתחות המקצועי והאישי:

1. שלב בסיסי (מסלולים למשרות מטרה ברובד תיכון) – מנהלים מצטיינים המכהנים במשרות במתח דרגות של עד רובד 41-43, ולגביהם יתוכננו מסלולי קריירה פנים משרדיים על פי המתודולוגיה של עתודת הניהול הבכיר.
2. שלב העתודה הניהולית הבכירה (מסלולים למשרות מטרה ברובד סגל בכיר) – מתייחס לשלבי הפיתוח של אלו שנמצאו כמתאימים להגדרתם כעתודה ניהולית, מתוך משרות במתח דרגות 41-43 ומעלה³⁵.

ביחס לשתי הקבוצות במאתר זה יקבע נציב שירות המדינה הסדרים אשר יקדמו את ייצוג נשים בעתודה הניהולית והסגל הבכיר, וכן אוכלוסיות לגביהן חלה חובת הייצוג ההולם.

בסמכות ועדת הפוטנציאל המערכתית לפעול בכדי להביא להשמה מלאה של כל המנהלים אשר הערכת יכולתם וביצועיהם הוגדרה כבעלי אופק קידום או אופק ניוד רוטציוני, לרבות קיום תהליכי מכרזים סגורים ממאתר מועמדים ספציפי והעברת מנהלים בין תפקידים ללא מכרז בתיאום ובהסכמת מנהל היחידה הקולטת.

³³ לכל אשכול מקצועי ייקבע רפרנט המייצג את משרד המטה אשר יוגדר כסמכות מקצועית מייעצת

³⁴ לקצר או להאריך ביחס לשש שנות הכהונה המוגדרות כמשך קדנציה תקנית

³⁵ על פי בחינה פרטנית, ניתן יהיה לאשר מקרים שבהם המאתר לסגל בכיר ייבחר כבר מקרב מכהנים ברובד משרות

מסלול קריירה - "עידית"

השאפה להבטחת קידום מנהלים מצטיינים במיוחד ומינוים למשרות ההנהגה של שירות המדינה, מהווה שינוי מהותי ביחס לתפיסה הקיימת, והיא קריטית ביישומה של הרפורמה בתחום הסגל המנהלי הבכיר. הקפדה על שימוש במדד מריטוקרטי בבחינתה של כל תכנית, תסייע להפוך את הסגל המנהלי הבכיר, עוד בראשית יישום תהליכי פיתוח היכולות, לקבוצת עילית. זאת תוך זמן קצר יחסית³⁶ לזמן הנדרש להטמעת שינוי ניהול ותרבותי בשירות המדינה.

ככלל, מסלול זה יוגדר עבור מנהלים שהערכת יכולתם תהא בחמשת האחוזים העיליים של הסגל התיכון. הרציונל העומד בבסיס מסלול זה הוא השאפה לקידום ה"מצוינים שבמצוינים" - עקרון המריטוקרטיה, והבטחה כי אלו המזוהים ככוכבים לא יעזבו את שירות המדינה בשל תחושת חוסר מיצוי.

באופן יחסי למסלולי הקריירה הגנריים אשר ייבנו עבור כלל עתודות הניהול הבכירות בשירות המדינה, מסלול זה יאפשר התקדמות מואצת עבור מנהלים שיציגו יכולות יוצאות דופן או הישגים יוצאי דופן. האצת הקידום במסלול הקריירה של מאתר "עידית", תושג בקיצור היררכי של מסלול המעבר בין תפקידים - דילוג אפשרי על תפקיד ביניים. למען הסר ספק, לא מדובר על ביטול הצורך לזכייה במשרה, אלא דילוג על שלב בתהליך פיתוח גנרי.

התוכנית תהא ייחודית ותתייחס למסלולי קריירה עבור משרות מטרות של סגל בכיר ברמת ראשי אגפים בכירים וסמנכ"לים ברבדים ב 1 ו-ב 2 - משרות במשרדים קטנים ובינוניים.

השאלת מנהלים לגופים מחוץ לשירות המדינה

לצורך יצירת גמישות בתהליכי תכנון מסלולי הקריירה הרב שנתיים, הרחבה וגיוון של טווח הניסיון המקצועי והניהולי של מנהלים בשירות המדינה וחיזוק שיתופי הפעולה בין שירות המדינה למגזר הציבורי, הנציבות שירות המדינה ו הממונה על השכר יבחנו מתכונת להשאלת מנהלים בכירים לתקופה קצובה לגופים בשירות הציבורי. נציבות שירות המדינה תגבש רשימת ארגונים ציבוריים רלוונטיים להשאלת עובדי מדינה ותבחן את האפשרות לבצע הסדרי השאלה עם ארגונים אלו.

מתכונת ההשאלה תוצע לעובדים בכירים בנסיבות של צורך בצבירת ניסיון מעבר לשירות המדינה או בנסיבות של היעדר חלופות שיבוץ מידי אלטרנטיבי בשירות. בדיקת הייתכנות להשאלת המנהלים לגוף כזה או אחר בשירות הציבורי, תיבחן בשים לב לסוגיית ניגוד עניינים ישיר או עקיף, הן בראיית הפרט והן בראיית המערכת, בין המדינה והגוף המוצע כקולט.

דיסקרטיות עבודת ועדות הפוטנציאל ושקיפות לצורך הבטחת הזדמנות שווה

³⁶ כשאפה – תוך חמש שנים, יאוישו 30% מסך משרות הסגל הבכיר בדרג ב-3 ו-ב-2, בבוגרי מאתר העבודה הניהולית לסגל הבכיר

תהליכי הערכת מיומנויות ופוטנציאל מנהלים, הם תהליכים רגישים מאוד הנדרשים להתנהל בצורה מכבדת, דיסקרטית ומקצועית. העיסוק בממד האישי עומד בבחינת דיני נפשות ועל הגישה לפרטיו להיות על פי הכרח בלבד. נציבות שירות המדינה תקבע כללי פעילות לוועדות הפוטנציאל, אשר יבואו לידי ביטוי בהקפדה חמורה על דיסקרטיות נתונים, הערכת מיומנויות אישית או כל מידע פרסונלי הנוגע לעובד פלוני. בנוסף, תמנע כל פרסום מידע שעלול להיות מזוהה עם אדם כזה או אחר שעליו דנה הוועדה. לעובד עצמו תהיה זכות עיון במידע הנוגע לעניינו, לרבות פרוטוקול הוועדה בקיטוע הנוגע אליו.

מאידך, עצם קיום הוועדה, עיתוי דיוניה ותוצריה הכלליים, חשובים לפרסום כחלק מהפיכתו של תהליך פיתוח הנהגת השירות כתהליך יוקרתי ומעצים.

בנוסף, כחלק מצורך להבטיח הזדמנות שווה תפעל הנציבות להתקין מנגנון פרסום ויידוע על תפקידים הצפויים להתפנות ומכרזים המתפרסמים לצורך איושם. מנגנון זה יהיה ממוכן ונגיש. באמצעות המנגנון מנהלים המעוניינים לקבל אינפורמציה בדבר קיום מכרזים למשרות הסגל בכיר, יוכלו לקבל את המידע לאחר שיירשמו לשירות באתר נציבות שירות המדינה, וזאת לתקופה קצובה בזמן.

היבטים יישומיים

מיד עם קבלת החלטת הממשלה ליישום הרפורמה, תחל פעילות יצירת התשתית והתנאים למימוש השינוי במנגנוני ניהול הסגל הבכיר ולעניין זה: קביעת מודל הפיצוי; הקמת מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה; מיפוי וחלוקת הסגל הבכיר לשלושה רבדים וקביעת רמות השכר; קביעת מנגנוני השכר תוך שירות ותגמול לאלו שהעסקתם הסתיימה בתום תקופת הכהונה הקצובה; יצירת מתכונת חוזית חדשה לסגל הבכיר, ההולמת את הוראות הדין הקיימות ומבטאת את עקרונות הקדנציה והרוטציה שפורטו וכן את רמת השכר העדכנית; תהליך מיפוי מלוא משרות הסגל הבכיר והחרגת אלו אשר אינן עומדות בתנאים שפורטו; ביצוע השינוי המבני ברובד הסגל הבכיר וקביעת השכר בהתאמה; שינוי תנאי הסף לבחירה לתפקיד.

קבע נציב שירות המדינה כי מלאו התנאים, עם השלמת תהליך בניית התשתית המפורטת, יבוצע שינוי תקני לרבות הכנסת הגדרת זמן הכהונה התקני בכל משרות הסגל הבכיר³⁷ ותחל העסקה קצובה בזמן למינויים חדשים בלבד (רטרואקטיבית מיום החלטת הממשלה) מקרב משרות הסגל הבכיר. בנוסף, יחלו הטמעה וליווי המשרדים בעבודת ועדות הפוטנציאל המשרדיות והמערכתיות.

לצורך אפשרות ההחלה הרטרואקטיבית על המתמנים החדשים מיום החלטת הממשלה: עם קבלת החלטת הממשלה יפרסם הנציב, בהוראת מעבר, כללים ביחס למכרזים חדשים וחוזי

³⁷ לרבות בחינת להארכה או קיצור הזמן התקני בהתאם לצרכים הייחודיים למשרה כפי שיוצגו על ידי המשרדים, ושינוי בכפוף לאישור נציב שירות המדינה

העסקה, שיאפשרו החלה רטרואקטיבית למועד החלטת הממשלה, של המודל המפורט לעיל ולגבי אלו שייבחרו למשרות הסגל הבכיר בתקופה זו. הוראות מעבר אלו יהיו תקפות עד השלמת המעבר למודל העבודה החדש כקבוע.

תוקם ועדת מעקב ייחודית לנושא, מקרב חברי ועדת ההיגוי העליונה אשר תעקוב אחר תהליכי היישום והפקת הלקחים תוך כדי ביצוע, בשלוש שנים רצופות.

במקביל לאלו, תפעל הנציבות לשינויי החקיקה הנדרשים לצורך ביסוס תפיסת הקדנציות ורוטציות.

אוכלוסייה מכהנת

במקביל להחלת היישום על מתמנים חדשים לסגל הבכיר, יוחלו הנושאים הבאים גם על האוכלוסייה המכהנת: הערכת תפקוד ויכולות על ידי ועדות פוטנציאל לרבות הגדרת אופק – קידום, רוטציוני או מצומצם ויצירת 'מפת דרכים' אישית.

הוועדה ממליצה כי הממשלה תטיל על וועדת המעקב המתמדת לגבש את המלצותיה בקשר לסגל הבכיר המכהן, בדבר הסדר הנוגע להחלת מנגנון הקדנציות על העובדים הנמנים עם הסגל הבכיר תוך 30 חודשים מעת קבלת החלטת הממשלה.

תום תקופת ההיערכות ובניית מנגנוני הניהול לסגל הבכיר

בתום שלוש שנים מעת תחילת היישום ובכפוף להצלחת מודל הניהול החדש הסגל הבכיר, ימליץ נציב שירות המדינה לממשלה, באם לקבע את מנגנוני ניהול הסגל הבכיר כפי שנקבעו כמפורט או לשנותם בהתבסס על הניסיון שנצבר בתקופה זו.

עתודה ניהולית לסגל הבכיר

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיום מאתר, מספק בגודלו ובאיכותו, של מנהלים בדרג התיכון הבכיר אשר הוערכו כמצטיינים ובעלי פוטנציאל לקידום למשרות הסגל הבכיר. ביחס למאתר זה תכנון הנציבות מאמצי פיתוח, בניית יכולות ומסוגלות גבוהה, ההולמת את האתגרים ואת מידת האחריות הנובעת מכהונה במשרות שכבת ההנהגה של שירות המדינה.

כתוצאה מפעילות ועדות הערכת הפוטנציאל במשרדים, בכל משרד ממשלתי ייבנה מאתר לעתודה ניהולית, שההשתייכות אליו תיחשב יוקרתית ותבטא את הצטיינות הפרט ואת ההערכה ליכולותיו. המאתר המשרדי יורכב משתי קבוצות המשקפות שלבים שונים בתהליך ההתפתחות המקצועית והניהולית: מאתר העתודה הניהולית הבכירה אשר יתמקד במנהלים מצטיינים המכהנים במשרות במתח דרגות 41-43 ומעלה ומאתר העתודה הבסיסית אשר יתמקד במנהלים מצטיינים המכהנים במשרות במתח דרגות של עד רובד 41-43. לגביהם יתוכננו מסלולי קריירה פנים משרדיים על פי המתודולוגיה של עתודת הניהול הבכיר³⁸.

הנציבות, בשיתוף משרדי הממשלה, תנהג במאתר העתודה הניהולית הבכירה, כשם שנוהגת בסגל הבכיר לכל דבר ועניין – בראיית ניהול מערכתי ופרטני של האוכלוסייה, בתכנון מסלולי הקריירה עבורה ובקידום רציף של המשתייכים לה על ציר 'מפת הדרכים' האישית שתגובש לכל אחד מהשייכים לה. יובהר כי ניתן יהיה להצטרף למאתר העתודה הניהולית הבכירה או להיגרע ממנה בכל עת, בהתאם להערכת התפקוד שתיעשה מדי שנה ושנה במשרד הממשלתי, על פי המלצת המנכ"ל. במקרים חריגים, יהיה בסמכות נציב שירות המדינה לפסול את שיוכו לאוכלוסייה.

30 על פי בחינה פרטנית, ניתן יהיה לאשר מקרים שבהם המאתר לסגל בכיר ייבחר כבר מקרב מכהנים ברובד משרות
42-40

תכניות עתודות ניהול בסיסית בשירות המדינה

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

קיומו של מערך עתודות ניהול בסיסית יציב וקבוע, הכולל מאגרי מועמדים מצטיינים, בעלי פוטנציאל ומסוגלות גבוהה, בכמות ובאיכות אשר תענה על מלוא הצרכים העתידיים של שירות המדינה.

חשיבות השימוש בתכניות עתודה לשירות מקבלת משנה תוקף בשני מקרים: האחד, ביחס למשרות ניהול בעלות מוטת השפעה רחבה, בהן מחיר אי ההתאמה בין הצרכים התפקודיים ליכולות המכהנים גבוה ועלול לפגוע משמעותית בתפקוד המערכת ממשלתית. השני – צורך במענה לכשל מערכתי המתבטא בחסר בסגמנט מקצועי או ניהולי ספציפי, הפוגע משמעותית ביכולות המערכת. מתוך כך, תפעל הנציבות בשני צירי פעולה:

עיבוי מסלולי התמחות ניהוליים במסגרת התכנית "צוערים לשירות המדינה"

כתוספת למודל ההכשרה הקיים של התכנית "צוערים לשירות המדינה", נציבות שירות המדינה תבנה מסלולי התמחות ניהוליים-מקצועיים אשר יבטיחו את הצבתם של בוגרי התכנית בצומתי השפעה מערכתיים, הן בגופי המטה המרכזיים - משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ונציבות שירות המדינה והן ביחידות הביצוע. הכול בהתאם ליעדי ההשמה שייקבעו מעת לעת בהתאם לצרכי ההון האנושי המשתנים בשירות המדינה, ובכפוף לאישור וועדת ההיגוי של התכנית.

בהתאם לנהוג בתכנית, במהלך שלב ההכשרה יתקיים מיפוי של משרות הרלוונטיות לעמית, הנשענות מחד גיסא על תחומי העניין, הכישורים ורצונו של העמית ומאידך גיסא, משקפות את צרכי המערכת העתידיים המשתנים. בהתאמה, ייבנו מסלולי ההתמחות.

הקמת תכניות צוערים ייעודיות במסלול מקצועי

נציבות שירות המדינה תבנה תכניות צוערים, אשר יתנו מענה לצורך ביצירת עתודות למקצועות ספציפיים, המצויים במחסור עכשווי או צפי למחסור עתידי, איכותי וכמותי כאחד. התכניות יבטיחו את כניסתם לשירות של אקדמאים מצטיינים, אשר זוהו כבעלי תחומי ידע נדרשים לצד התאמה לפרופיל הערכי המתאים לשירות הציבורי ויעבירו אותם במסלול בניית יכולות אשר ייתן מענה לצרכים מזוהים.

ככלל, המסלולים השונים בתכניות אלו נדרשים לענות על צורך מקצועי משתנה ורלוונטי למשרד ממשלתי ספציפי - דוגמה לכך מהמגזר הציבורי: תכנית עתודה למשטרה - או לאשכול מקצועות, כדוגמת: מהנדסי תשתיות למשרד התחבורה וחברות ממשלתיות. מתוך כך, ייבנו התכניות כמסגרת גמישה, המשמשת ככלי קיבול ומאפשרת את התאמת מסלולי הקליטה למקצועות ספציפיים שזוהו כנדרשים לתקופה, לכמות ולאיכות מסוימת, במסגרת הערכת מצב ההון האנושי שאישר נציב שירות המדינה.

הכשרה לעתודה ניהולית בכירה ולסגל בכיר מכהן

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיומו של מערך הכשרה ופיתוח מנהלים בכירים שבמרכז עומדת המדרשה הלאומית למנהיגות, מממשל וניהול. מערך אשר מקנה לבכירים את הידע הנדרש לצורך התמודדות עם אתגרי הניהול והאחריות הנגזרת מכהונה במשרות הסגל הבכיר בשירות המדינה, יוצר רישות ניהולי-מקצועי מעצים ומהווה מרכיב יסוד בבניית אתוס השירות הציבורי.

נציבות שירות המדינה תקים את המדרשה הלאומית למנהיגות מממשל וניהול, כזרוע ביצועית מטעמה האמונה על הכשרה, פיתוח ובניית יכולות שכבת ההנהגה הציבורית בישראל ובמרכזה רובד הסגל הבכיר המכהן והעתידי בשירות המדינה.

פעילותה העיקרית של המדרשה תתמקד בשני צירים שיכוונו לשתי אוכלוסיות יעד: הציר ההיררכי שיעסוק בהכשרות שיינתנו למכהנים ברובדי הניהול השונים החל משכבת דרג תיכון בכיר ומעלה, והציר המקצועי הבכיר שיעסוק בהכשרות שיינתנו לאוכלוסיות בכירות בשלושת מקצועות ה'שלב הנושא' המקצועי בשירות המדינה – תכנון אסטרטגי, ניהול הון אנושי וניהול משאבים - תקציב וכספים.

מדי שנה, כחלק מתהליך אישור תכניות העבודה של נציבות שירות המדינה, תאושר תכנית העבודה למדרשה הלאומית למנהיגות, מממשל וניהול. קודם לאישור וכחלק מתהליך התהוות התכנית, יתקיים סקר צרכים מובנה שיציף תמונה כוללת של סך צורכי ההכשרה וההדרכה לאוכלוסיות היעד.

כניסתו של חניך לכל אחת מהתכניות בציר ההיררכי, בין אם מקרב עתודה לסגל בכיר או מקרב סגל מכהן, תותנה בקיומו של אופק קידום מזוהה בעבור, באחד ממסלולי הקריירה של הסגל הבכיר. זאת כפי שגובש בוועדת הפוטנציאל המערכתית ואושר מטעם נציב שירות המדינה.

תכניות הלימודים במדרשה ייבנו בתבנית תוכניתית גנרית, שממנה תיגזר התכנית הייחודית לכל רובד ואוכלוסייה ספציפית שבמיקוד. תבנית הלימוד הגנרית תכלול שתי מסגרות תוכן כמפורט: המסגרת הראשונה תכלול ארבעה תכני יסוד; מנהיגות וערכים, מממשל, ניהול, חברה וכלכלה; מסגרת התוכן השנייה תעסוק באתגרי החומש הקרוב ובה יהיו תכנים משתנים אשר יוגדרו כחלק מתהליך גיבוש מענה המערכת להערכת המצב השנתית.

המדרשה תוקם, בין השאר, תוך שיתוף פעולה בהכשרה עם גופי המגזר השלישי המובילים בישראל בתחום הכשרת מנהיגים. במסגרת שיתוף פעולה זה, גופים אלו יוגדרו כמובילי תוכן או מובילי תכניות. הנציבות תיעזר גם בגופים פרטיים בעלי יכולת לתרום להכשרת הסגל הבכיר. נציבות שירות המדינה תנהל את התכניות ובמידת הצורך, תשלב את משרדי הממשלה בהעברת תכנים.

נציבות שירות המדינה תגבש את תפיסת ההפעלה למדרשה ומנגנון השיתוף בהתייחס לקביעת התכנים, תהליכי מיון לחניכים, היקף ההכשרה השנתי, כמות החניכים, ההיערכות הארגונית והיבטי התקציב.

הניהול כמקצוע

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיום מנגנון הכשרה ניהולית המכוונת לדרגי ניהול זוטרים ודרגי הביניים, הכולל הכשרות המבססות ידע ניהולי בסיסי הנדרש מעובדים המכהנים במשרות ניהול אלו. הכשרות אלו יוגדרו כחובה וכתנאי לקידום שכרי.

כמרכיב יסוד בפיתוח ההון האנושי יש להטמיע את עיקרון 'הניהול כמקצוע' החל מדרגי ניהול זוטרים ועד שכבת הניהול הבכירה. ככלל, יש להבטיח כי המשאבים המופקדים בידיהם של משרתי הציבור ממוצים בצורה מיטבית, תחת תהליכי תכנון, ניהול ובקרה ראויים. על הנציבות ליצור תפיסת הטמעה ליכולות ניהול ההולמים לדרגי הניהול השונים – וזאת בראייה המשקללת את השונות הבין משרדית, את כלי הניהול הגנריים ואת הראייה המערכתית.

הכשרות אלו יבוצעו באחריות המשרדים עצמם ובמסגרתן יוטמעו תכני הדרכה שיפותחו באמצעות נציבות שירות המדינה ובהנחייתו. ההכשרות עצמן ימומשו תחת הנחיה ובקרה של נציבות שירות המדינה.

4. גמישות ניהולית, אצילת סמכויות מנציב שירות המדינה למשרדי

הממשלה ובקרה

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

חיזוק הגמישות הניהולית והעצמאות התפקודית של יחידות הסמך ומשרדי הממשלה.

כחלק מראיית השלם, יישום מכלול הנושאים לאצילה צפוי להביא להפחתת הביורוקרטיה הקיימת כיום ולהגדלת הגמישות הניהולית והעצמאות התפקודית של המשרדים ויחידות הסמך. לא פחות חשוב מכך, אצילה טומנת בחובה העצמת סמכויות; בכך מצטמצם הפער בין האחריות הרובצת על כתפי המנהל הכללי של משרד ממשלתי והכפופים לו לבין הסמכויות הנתונות להם. פער זה הוא מן הנדונים ביותר בסוגיית המשילות במגזר הממשלתי והציבורי. לכך יש להוסיף כי סופו של דבר, למנהל בשטח קיים יתרון יחסי, הן בהיבטי הליבה המקצועיים שבמשרדו והן בהימצאות בנתונים, עובדות, פרטים, קשיים, תובנות וכד'. הליך האצילה נועד לנצל את היתרונות היחסיים האמורים למכלול רחב יותר של העשייה הניהולית. אצילת הסמכויות תתקיים כתהליך משלים לשינוי הנדרש במיקוד פעילותה השוטפת של הנציבות - מעיסוק בנושאים טקטיים ופרטניים, לעיסוק בנושאים אסטרטגיים, דוקטרינריים ובתהליכי תכנון בעלי השפעה ארוכת טווח על עיצוב כוח העבודה בשירות המדינה ועל השגת יעדי הממשלה.

1. אצילת סמכויות מנציב שירות המדינה למשרדי הממשלה ויחידות

הסמך

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

הנהלת המשרד הממשלתי תוכל להתאים את מבנה הארגון ודרכי פעילותו לתנאים המשתנים בסביבה שבה הוא פועל ולצרכיו הפנימיים – זאת לצורך השגת מטרותיו ויעדיו.

אצילת סמכויות בנושא תקן המשרות במשרד וביחידת הסמך

נציב שירות המדינה יונק את סמכויותיו בעיקר משלושה חוקים בסיסיים המסדירים את תנאי שירותם של עובדי המדינה: חוק המינויים, חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג – 1963 וחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], תש"ל – 1970.

בהתאם לחוק המינויים, סמכות אישור התקן למשרדי הממשלה ויחידות הסמך הממשלתיות נתונה בידי נציב שירות המדינה. תקן, על פי קביעת סעיף 13 לחוק משמעו - רשימת משרות בשירות המדינה: תואר המשרה, כמות, שיוך מסגרותי בפירוט ליחידות המשנה, והדרגות הצמודות להן. פרק ארבע בתקשי"ר מבהיר את הכללים הקיימים לאישור תקן והגשת ההצעות לשינויו.

בהתאם להוראות החוק, ניתן לערור בפני ועדת השירות על החלטת הנציב שלא לאשר תקן, ועל החלטת ועדת השירות רשאי השר להגיש ערר לממשלה.

קיים קשר הדוק בין הקצאת שיאי כוח אדם ותקנים לבין ההכרה בצורך משימתי או צורך ארגוני. כן גם ברור הקשר ההדוק בין אישור התקן - מספר המשרות, תואריהן, המבנה הארגוני שלהן והדרגות הצמודות להן - ואישור המינויים למשרות שבסמכות נציב שירות המדינה, לבין ההרשאה התקציבית למספר המרבי של משרות שבהן ניתן להעסיק עובדים במשרד, שבסמכות שר האוצר.

מבלי לגרוע או לשנות מסמכות נציב שירות המדינה ואגף התקציבים שהוא גורם המטה המוסמך מטעם שר האוצר ו/או הממונה על השכר והסכמי עבודה, ומהשיקולים הרחבים שמייצג כל אחד מגורמים אלו – יש לקיים תהליך מתואם ויעיל ככל הניתן בראיית הגוף המבצע, המהווה לקוח לתהליך, ובראייה מערכתית. הבסיס לתהליכי העבודה בין נציבות שירות המדינה, אגף התקציבים והמשרד יהא מעגל התכנון השנתי שבמרכזו תכנית העבודה השנתית של המשרד או של היחידה.

מדי שנה, כחלק מתהליך התכנון, יציג סמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש את הערכת המצב להון האנושי לנציב שירות המדינה או לנציג מטעמו. הוא יציג מגמות, משימות או תהליכים שעולה בהם צורך בהתאמת הארגון למשימותיו. לאור הערכת מצב זו, תגובש תכנית העבודה השנתית, לרבות תכנית העבודה להון אנושי.

במסגרת תהליך אישור תכנית העבודה השנתית של המשרד, יאושר המבנה הארגוני ותיקבע המסגרת הארגונית לכל יחידה. בסיס הנתונים יהיה המבנה שאושר בשנה הקודמת. בשנה הראשונה של הליך הביזור, בסיס הנתונים יהיה המבנה הארגוני הנוכחי. מתכונת ההצגה, תוכנה ובעלי התפקידים המשתתפים בה ייקבעו על ידי הנציבות.

במסגרת תהליך האישור הזה, יתקיים מדי שנה דיון משותף לנציבות שירות המדינה ולאגף התקציבים והמשרד, שתכליתו אישור מסגרות הקצאת שיאי כוח אדם ותקינה למשרד. בדיון ייצגו את צורכי המשרד המנכ"ל או הסמנכ"ל הבכיר למשאבי האנוש כנציגו.

תכליתו של הדיון המשותף הוא יצירת קבוצת התייחסות אחת הנותנת מענה מקצועי, כזה המשקף ראייה רוחבית וכוללת. דיון בפורום זה לא יגרע מסמכות נציב שירות המדינה לקביעת התקן ומהסמכויות הנתונות לאגף התקציבים לקבוע את שיא כוח האדם, דהיינו - המספר המרבי של המשרות שבהן ניתן להעסיק עובדים קבועים.

כתוצאה מדיון זה, יאשר נציב שירות המדינה את תקן המשרד כ'מסגרת התקנים השנתית המאושרת' בהתייחס לרשימת המשרות והדרגות הצמודות להן ואת המבנה הארגוני הכולל את המסגרות הארגוניות שהצורך בהן הוכר. ראש אגף התקציבים או מי מטעמו, יאשר את מסגרת שיאי כוח האדם לשנה זו. בהתאמה לאישור זה תוגש הצעת חוק התקציב השנתי לכנסת, הנוגעת בהיקף שיאי כוח האדם. עם אישור התקציב תעדיכן נציבות שירות המדינה מסגרת תקינה ומשרות למשרד³⁹.

ככלל, לא תאושר פתיחת משרות מעבר לשיא כוח האדם שייקבע בחוק התקציב. כחריג לעניין זה ייקבע מצב שבו אושרה הקמת מסגרת ארגונית חדשה במהלך אישור תכניות העבודה, אולם לא הוקצו לה שיאי כוח אדם תוספתיים, אלא ממקורות ניווד תקנים במשרד. למקרים אלו תתקין הנציבות הוראות ייחודיות.

בכפוף לאישורים אלו⁴⁰, הסמכות ל'תרגום' מסגרות התקינה לכל משרה ותפקיד, ומימוש הפעילות השוטפת הכרוכה בכך תואצל למנכ"ל ולאחראי במשרד.

לאחר קביעת ההקצאה ואישור תקציב המשרד במסגרת חוק התקציב, תואצל למשרדים וליחידות הסמך מלוא הסמכות לשינויי פרטניים בתקן בשני ממדים:

- שינויים רוחביים פרטניים בכל אחת משכבות הדרגות שאושרו, ללא כל הגבלה.
 - שינויים כלפי מעלה בין כל הדרגות עד וכולל מתח דרגות 41-43, בהיקף של שני אחוזים מתוך סך המשרות שבארגון, או אחוז אחר שיקבע לאותה השנה⁴¹. השינויים יבוצעו על פי שיטת הניקוד הנהוגה כיום לחישוב ניצול סך ההקצאה השנתית לשינויים, אך ללא מעורבות של נציבות שירות המדינה.
- יובהר, כי הוועדה רואה בדרגה אישית כלי המוכוון לתגמול עובדים מצטיינים או עידוד רוטציה ומעבר בין תפקידים ולכן, בתהליך מדורג, דרגות אישיות לא יכללו עוד במכסה לשינויי תקינה, אלא ימומש מעבר לסל התמריצים במודל החדש כמפורט במסמך⁴².
- הסמכויות וההרשאות לשינויים פרטניים שיואצלו כוללים: ביטול משרות, יצירת משרות חדשות, שינויי כפיפות המשרה, שינוי בחלקיות משרה, שינוי תואר משרות והתנאים לאיושה, שינוי סיווג בטחוני.

תכני ההרשאה ודרכי הפעולה יפורטו בהנחיות הביצוע שיקבעו על ידי נציב שירות המדינה לקראת ביצוע הביזור בפועל.

³⁹ תהליך זה יתקיים באופן דומה בהתייחס לתקציב דו שנתי בהתאמה הנדרשת

⁴⁰ ככלל, תהליך זה ייעשה במסגרת אישור תכנית העבודה השנתית, אך הוא נכון להתקיים גם בהיווצר שינויים מהותיים במהלכה של שנת העבודה

⁴¹ הוועדה מניחה כי רציונל הביזור יהיה ממשי רק אם יינתן מרחב ממשי לשינויי תקינה. הוועדה ראתה לפנייה כי בעתיד תתקיים לפחות המכסה הקיימת כבמצב הנוכחי (2%), לאחר שנוכה מתוכה מרכיב הדרגות האישיות

⁴² את שילובן של הדרגות האישיות במנגנוני התמרוץ ראה בפרק מיצוי ההון האנושי, בחלק העוסק בתמריצים לעידוד מצוינות המבוססים על מערכת הערכת עובדים דיפרנציאלית

הסמכות לשינויי תקינה לא תכלול את הנושאים הבאים:

שינויים מספריים וכמותיים בין שכבות הדרגות השונות כלפי מעלה מעבר ל 2% לשנה, לרבות מקרה של הגדלת מספר המשרות ברמת דרגות מסוימת, על חשבון צמצום במספר המשרות ברמת דרגות נמוכה יותר.

הטיפול בסגל הבכיר יישאר באחריותה הבלעדית של נציבות שירות המדינה והמשרד לא יורשה לבצע כל שינוי בכמות המשרות או בהגדרות משרה ספציפית בדרגה 44 ומעלה.

ביטול משרות שחובה לשמור בכל משרד, כמו – מבקר פנים, ככל שייקבעו כאלה על ידי נציבות שירות המדינה.

אצילת סמכויות בנושא הגדרת תיאור התפקיד במשרדים

בכל משרד ויחידה יחולקו המשרות לאשכולות מקצועיים לפי שתי קטגוריות – אשכולות למשרות גנריות בסדרה ארצית ואשכול משרות ליבה ייחודיות. חלוקה זו תקבע את מאפייני הטיפול ואת מסלול האישור לשינוי בתיאור המשרה ובדרישות הסף אליה.

משרות ליבה יוגדרו כמשרות מקצועיות אשר העובדים המועסקים בהן משפיעים באופן ישיר על השגת התפוקות והתוצאות הנדרשות מהארגון, והן אינן מופיעות בכל משרדי הממשלה כחלק ממשרות התקורה והמעטפת הארגונית.

כחלק מהתנעת תהליך אצילת הסמכויות, כל משרד יגיש הצעה לרשימת משרות ייחודיות למשרדו, לאישור נציב שירות המדינה. כל יתר המשרות אשר לא יאושרו כייחודיות למשרד זה, יוגדרו כמשרות גנריות ב"אשכול משרות בסדרות ארציות".

כמתואר בהמלצות קודמות, נציבות שירות המדינה תגבש תפיסה תורתית לנושא התקן בשירות המדינה, שתעסוק בקביעת תנאי הסף, בשיוך משרות לסדרות ארציות ובמהותם של אשכולות מקצועיים. ככלל, למשרות הנדרשות רוחבית בכל משרדי הממשלה, נציבות שירות המדינה תקבע דרישות גנריות להשכלה ולניסיון ותקבע את הבסיס לתיאורי התפקיד העוסק במשימות ובתחומי העיסוק הגנריים הנובעים ממשרות אלו.⁴³

שינויים בהגדרות היסוד⁴⁴ למשרות מסדרה ארצית יבוצעו על ידי נציבות שירות המדינה בלבד, וזו תהא רשאית להכליל ולהגדיר תפקידים, ככל שתמצא לנכון, כתפקידים הנמנים על סדרה ארצית קיימת או חדשה.

לצורך התאמת המשרות לפעילות המשרד ומאפייניו, האחראי במשרד, בהתייחס להמלצת ועדת שינויי התקינה המשרדית, יהיה רשאי להוסיף על תיאור התפקיד הגנרי ותפקיד היסוד למשרה את המשימות והתפקידים הייחודיים הנובעים מצורכי המשרה, אך לא יורשה לשנות את דרישות הסף לתפקיד אלא באישור נציבות שירות המדינה.

⁴³ ראה בחלק העוסק בשינוי שיטת המכרז הפנימי לצורך פתיחת אפשרויות קידום עובדים

⁴⁴ תנאי הסף לאיוש המשרה, רשימת תפקידי היסוד למשרה

לגבי מקצועות ייחודיים, תואצל למשרדים וליחידות הסמך מלוא הסמכות לשינוי בהגדרות תיאור התפקיד ובדרישות הסף לכל אחת מרשימת המשרות שאושרו כייחודיות. גם יצירתה של משרה חדשה, המוגדרת תחת אשכול התפקידים הייחודיים למשרד תהיה בסמכות המשרד, בכפוף למסגרת התקנים שאושרה לאותה שנה.

במסגרת תהליך אצילת הסמכות לגבי אשכול המשרות הייחודי, ייקבעו בתיאום בין נציבות שירות המדינה והמשרד נורמות בסיס לאשכול המקצועי⁴⁵, שהמשרד יחויב להן. לעניין זה, לא תתאפשר הפחתת תנאי הסף לאיוש משרה ביחס לדרישות הבסיס שקבעה הנציבות.

נציבות שירות המדינה, תקבע ותפרסם את הכללים המחייבים לשינויי תקינה במשרד, לרבות מנגנון הפעולה, הגדרות הסמכות ואחריות ובקרה.

⁴⁵ כדוגמה, דרישת מינימום להשכלה במשרות המוגדרות כ"אשכול הנדסה אזרחית", היא תואר ראשון בהנדסה בתחומי הנדסה אזרחית, תכנון כבישים או תחום הנדסה תשתיתית אחרת.

אצילת סמכויות לקליטת עובד חדש למשרד

נציבות שירות המדינה תאציל מסמכותה לאשר קליטת עובד חדש, לאחר פרסום כללים והנחיות ביצוע לקליטת עובדים בשירות המדינה ובכפוף להסדרת מנגנון בקרת עמידה בשיאי כוח האדם המאושרים למשרד. לאור האצילה, אחריות המשרד לתהליך תחל מעצם בדיקת היווצרות התנאים לפרסום מכרז לאיוש משרה, דרך בחינת המועמדים ועד הקליטה עצמה. כלל הנתונים, הטפסים והמידע הנדרש לבדיקה יועברו לאחראי במשרד או מי מטעמו בכפוף לבדיקת ההלימה לתנאים ולנתונים הנדרשים על פי ההוראות המחייבות שייקבעו, יאשר האחראי את קליטת העובד.

נציבות שירות המדינה בהיועצות עם משרד האוצר, תקבע את מנגנון הבקרה המכוון להבטחת עמידה בשיא כוח האדם שנקבע למשרד בשנת העבודה הרלוונטית. נוסף על מנגנוני דיווח ממוכנים, ישולב בהגדרת מנגנון הבקרה מנגנון חסימה ממוכנת לאישורי קליטה במקרים של חריגה מנורמות מותרות. את הנורמות יגדירו הנציבות ומשיאי כוח האדם המאושרים למשרד.

סמכות ההחלטה ואישור דרגת קליטה, גם כשמדובר בדרגת השיא, תואצל למשרדים בכפוף לקביעת כללים ברורים להענקתה. כללים אלו יתוו ויובילו את שיקול דעתו של האחראי במשרד בעת קביעת הדרגה. באשר למשרות שיש להן לוח תפקוד, הדרגות יקבעו על פיו, למשל: רופאים, עו"ס וכד'. בנושא זה קיים סיכון של זחילת שכר מואצת ולחץ לשדרוג משרות מטעם אלו שנקלטו בדרגת השיא בשל חוסר אופק קידום בתוך מתח הדרגות. מתוך כך, תיקבע מגבלה כמותית לקליטה בדרגת שיא התקן: בשום מקרה, לא תתאפשר חריגה משני אחוזים מסך הקליטות החדשות בשנה כמכסה מקסימלית גנרית. הנציבות תקבע באופן פרטני את המכסה הספציפית של כל משרד בהתאם למאפייניו הייחודיים.

נוסף על קביעתן של אמות מידה, הדרכה והכוונה, נציבות שירות המדינה תקיים בקרה ומעקב לבחינת הצלחתה של תפיסה זו ובמקרים של חריגה, ככל שיידרש, תחזור לרגולציה מגבילה ותבטל את אצילת סמכויותיה לעניין זה.

סמכות החתימה על חוזים מיוחדים לפי תקנה 1(3) תואצל לאחראי במשרד או ביחידת סמך, למעט חוזה בכירים וחוזה מומחים⁴⁶. לצורך כך, תפעל נציבות שירות המדינה לתיקון תקנות חוק שירות המדינה (מינויים) - בעלי תפקידים שהנציב רשאי לאצול להם מסמכותו לפי סעיף 40 לחוק.

⁴⁶ מאחר שקיימת מורכבות באישור העסקה על פי חוזים אלו ונדרש שיקול דעת פרטני בכל אישור ונדרשת יכולת השוואה רוחבית בין משרדי הממשלה השונים באשר להענקת החוזה וקביעת רמת השכר

אצילת סמכויות להעסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

עצמאות תפקודית של המשרדים במקרים שבהם נדרש מילוי מקום זמני במשרה שהתפנתה, תוך שמירת העקרונות הנורמטיביים שנקבעו בתקשי"ר לעניין זה.

איוש תפקיד שהתפנה באופן זמני - הנציבות תפעל לצמצם ככל הניתן את הצורך בהעסקת ממלא מקום מן החוץ ללא מכרז, בין היתר, באמצעות עידוד השימוש במנגנון של הטלת תפקיד על עובדים אחרים במשרד, בהתאם לפסקה 42 לתקשי"ר. לעניין זה, נציב שירות המדינה והממונה על השכר יבחנו את השימוש במקורות התקציביים שהתפנו כתוצאה מהטלת תפקיד זמני.

בנוסף, ייקבע כי משך הזמן המרבי המוגדר כמילוי מקום זמני יוארך עד שלוש שנים וסמכות האישור להעסיק במילוי מקום בתפקיד בתקופה זו תהא בידי האחראי. במקרים חריגים, כאשר תקופת היעדרות העובד המועסק במשרה דרך קבע תימשך מעבר לשלוש שנים, יידרש אישור נציבות שירות המדינה להמשך ההעסקה במילוי מקום.

מילוי מקום זמני במשרה פנויה - לעניין זה ייקבע, כי האחראי יהיה מוסמך לאשר העסקת ממלא מקום במשרה פנויה רק עד לסיום הליכי איוש המשרה במכרז פומבי ובהתקיים התנאים המפורטים בתקשי"ר לגבי דחיפות איוש המשרה באופן זמני. זאת לאחר שהושלם הליך המכרז הפנימי שלא העלה מועמדים מתאימים, ובנוסף, פורסם מכרז פומבי לאיוש המשרה דרך קבע וחלף המועד האחרון להגשת מועמדותות.

רק בהצטבר תנאים אלו, ימונה כממלא מקום זמני אדם אשר לא יהיה מבין המועמדים במכרז הפומבי, והוא יועסק באופן זמני עד לסיום הליכי המכרז הפומבי ואיוש המשרה דרך קבע או לתקופה מרבית של שנה, לפי המוקדם מבין השניים. במקרים חריגים, העסקת ממלא מקום על משרה פנויה מעבר לשנה, תהיה טעונה אישור נציב שירות המדינה מטעמים מיוחדים שייקבעו.

אצילת סמכויות לאישור העסקת גמלאי אשר פרש משירות המדינה

המקרים שבהם נדרשים המשרדים להעסקת גמלאים, נובעים ברובם מהצורך במענה זמני עד למציאת עובד מחליף לאיוש התפקיד. כן במקרים שחיוני בהם לאייש ברצף תפקיד על ידי עובד מיומן ומנוסה ובתחום עיסוק שהכשרה מקצועית קצרה לא מתאפשרת.

נציבות שירות המדינה תאצול את סמכותה לאחראי לשם אישור העסקת גמלאים לצורך מילוי מקום זמני בתבחינים הקיימים ולתקופה של עד שנה.

אצילת סמכויות לאישור עבודה פרטית

נציבות שירות המדינה תאצול מסמכותה לאחראי במשרד לאשר עבודה פרטית במסגרת שעות העבודה במקרים הבאים:

עבודה פרטית ייחודית לימים מלאים, במקרה שבהם יש למדינה עניין בקיומה של העבודה הפרטית המתבקשת על ידי עובד, כגון:

- ביטחון בטיסות לצורך שמירת כשירות אבטחה, ליווי משלחות לפולין ועוד.
- הוראה במוסדות להשכלה גבוהה במקצועות ייחודיים שבהם יש למדינה עניין ושיקבעו על ידי נציבות שירות המדינה. סמכות האישור לעניין זה תהא לתקופה מוגבלת של עד שנה ועד ארבע שעות שבועיות. למען הסר ספק, בגין שעות אלו לא ישולם לעובד שכר והן לא יוכרו כשעות עבודה, ללא קשר לרמת תפקידו של העובד ובכפוף להסכמים הקיבוציים החלים על כל אוכלוסיית העובדים.
- עבודה משפטית שעולה בה צורך בייצוג קרוב משפחה מדרגה ראשונה, בהתאם לנוהל אישור היועץ המשפטי לממשלה.

2. הבקרה הנדרשת לצורך אצילת סמכויות מנציב שירות המדינה

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

הבטחת ניהול והתנהלות תקינה לאחר אצילת הסמכויות, זאת באמצעות תהליכי וידוא יישום מדיניות, כללים, מדדים וציפיות שנקבעו על ידי נציבות שירות המדינה, הערכת ההתרחשויות והפעילות השוטפת ביחס אליהם, ובמקרה של זיהוי חריגה – קיום תהליכי התראה, בדיקה ותגובה.

הגדרות האחראיות לתהליכי הבקרה ייבנו בראייה מערכתית, שבה הבקרה משולבת הן בפעילות נציבות שירות המדינה כקובעת המדיניות ומתקינה תקנות ונהלים, והן כחלק בלתי נפרד מאחריית הניהולית הכוללת המוטלת על המנכ"ל. על המנכ"ל לפעול להשגת יעדי הארגון ולקיים מערך בקרה כמרכיב בפעילות השוטפת של המשרד.

ככלל, פעילות תקינה בשירות המדינה, על פי הכללים והנורמות הנדרשות, אינה מצויה באחריות חד צדדית של גורם זה או אחר, ואין זה נכון שתתבסס על תהליכי שיטור ואכיפה. מדובר באחריות משותפת, היושבת על כתפי הגורמים הבכירים ביותר – הן בנציבות, דהיינו קובעי המדיניות, הכללים ומדדי הביצוע, והן במשרד, דהיינו המנכ"ל וחברי ההנהלה הכפופים לו, ובעיקר הסמנכ"ל הבכיר למנהל ומשאבי אנוש כאחראי. על הנציבות מוטלת האחריות לקביעת מדיניות, נהלים, מדדי ביצוע ונורמות בקרה, ועל המשרד מוטלת האחריות לביצוע הפעילות על פי נהלי עבודה ברורים, תיעוד, שקיפות מלאה ובקרה פנימית.

אצילת הסמכויות למשרד תותנה בקיומה של מוכנות תשתיתית לקבלת סמכויות שיואצלו. המוכנות המשרדית תכיל מוכנות תרבותית, מקצועית, ניהולית ותכנונית. רק לאחר השלמת הסמכת המשרד על ידי נציב שירות המדינה, יחל תהליך אצילת הסמכויות למשרד זה. במשרד שייבחר כמתאים למימוש תהליך האצילה תידרש נציבות שירות המדינה לקיים הכשרה לבעלי תפקידים אשר יעסקו הלכה למעשה בפעילות שתואצל למשרד. זאת כתנאי מקדים לתהליך האצלה וביסוס מוכנות המשרד.

תנאי נוסף לאצילה יהיה קיומה של מערכת מידע ממוכנת, שבה משולבת תפיסת הבקרה, הכוללת התראות חריגה בזמן אמת, כחלק מתפיסה של "Built In Control". מערכת זו תאפשר במידת הצורך חקירת מידע לעומק (Drill down). על מערכת התפעול והשליטה הממוכנת תתווסף שכבת BI הכוללת תצוגת לוח מחוונים לקבלת מידע ניהולי עדכני. הלקוחות לקבלת נתונים והתראות על כל חריגה הם מנכ"ל המשרד והאחראי, וכן גוף הביקורת בנציבות שירות המדינה.

שלבי ההיערכות לביזור הסמכויות יהיו כמפורט:

1. יצירת הנחיות מפורטות לבקרה בכל תחום תוכן מבוזר.
2. הטמעת תרבות תכנון שנתית בגוף המטה ובגופי השטח – נציבות שירות המדינה תשתלב כגורם מנחה מקצועי במעגל התכנון השנתי ותהווה גורם מנחה ליחידות משאבי האנוש, בבניית תכנית העבודה הנגזרת מתכנית העבודה המשרדית כתשתית לאצילת הסמכויות.
3. הקמת מערכות מחשוב תומכות אצילה.
4. הקמת מערכת הכשרה, הדרכה והסמכה.
5. הקמת יחידת בקרה בנציבות שירות המדינה.

הקמת יחידת הבקרה בנציבות

לצורך אצילת הסמכויות, ולצד תהליכי ההנחיה, ההדרכה וליווי בהטמעה, תוקם יחידה מקצועית המופקדת על קיום בקרה במשרדי הממשלה כתחום מקצועי בלתי תלוי.

יחידת הבקרה, הצפויה לפעול מול כלל הגורמים בשירות המדינה, תוכל ליצור תמונה רוחבית על תקינות הפעילות לאור אצילת הסמכויות, בכל שירות המדינה. תמונת הרוחב, יהיה בה כדי להציף קשיים ואתגרים והיא תאפשר לגבש פתרונות מערכתיים כוללים. כמו כן, יחידת בקרה ייעודית תבטיח שימור נתח משאבי וניהולי קבוע המוקדש לתחום זה. כך, יתבטל החשש כי הבקרה תידחק לטובת פעילויות נדרשות אחרות.

גוף הבקרה יקבע את מדיניות הבקרה בנושאים השונים, ינחה על מנגנוני הדיווח שחלקם יהיו ממוכנים וחלקם אנושיים ויתממשו באמצעות מערך הרפרנטורה, יקיים תהליכי בקרה אקטיבית בשיתוף ובשילוב הרפרנט למשרדים, וימליץ על קיום תהליכי התיקון של חריגות שנמצאו.

5. מערך ניהול ההון האנושי בשירות המדינה

1. העמקת התיאום והשילוב בעבודת גופי המטה המרכזיים

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

העמקת שיתוף הפעולה, התיאום והעמקת מידת השילוב בין משרדי המטה המרכזיים, בפעילותם לגיבוש מענה לצרכים קיימים או מתהווים של משרדי הממשלה או הציבור, ובדגש על פעולות המשפיעות ישירות או בעקיפין על ההון האנושי בשירות המדינה

השינוי הנדרש

יש להקים פורום עבודה משותף לגופי המטה המרכזיים שהם: נציבות שירות המדינה, משרד ראש הממשלה, אגף התקציבים, אגף הממונה על השכר והסכמי עבודה ומשרד המשפטים. הפורום ייפגש אחת לרבעון, ויידונו בו סוגיות מרכזיות העומדות על הפרק ועוסקות בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. בנוסף, יידונו אתגרים מתהווים ויתואמו פעולות פרטניות משותפות בסוגיות אלו.

בנוסף על אלו, יתקיימו פגישות הפורום במסגרת גיבוש תקציב המדינה, כחלק מתהליך אישורי תכניות העבודה למשרדי הממשלה ובסמוך להערכת המצב להון אנושי בשירות המדינה.

מעבר לפגישותיו העתידיות של פורום זה, הפורום יתכנס ביזמת כל אחד מהגופים החברים בו לצורך טיפול בבעיות אד הוק אשר יידרשו התייחסות ומענה אינטגרטיבי.

2. היערכות חדשה בנציבות שירות המדינה

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

קיטוע מתוך החלטת ממשלה 3993: חיזוק נציבות שירות המדינה כגוף המקצועי לניהול ההון האנושי בשירות המדינה וכגוף קובע מדיניות ותכנון ברמה האסטרטגית, מפקח ומקיים בקרה על יישום המדיניות הנקבעת על ידו... הנציבות תהיה הגורם המנחה והמוביל המקצועי בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה על כלל היבטיו.

להלן עיקרי השינוי במבנה וארגון הנציבות, אל מול פערי המצב הקיים:

מבצעים קיימים	עקרונות השינוי
מבנה ארגוני משוטח	יצירת מבנה פירמידה היררכי - עיצוב מחדש של מבנה ושל תפקוד נציבות שירות המדינה ומתן מענה המתמקד בנושאים: איגום פעילויות בתחומי פעולה משיקים תחת כמה חטיבות מרכזיות, הטבת התיאום ועבודת המטה הבין אגפית, יצירת מנגנון מבני ותהליכי לתכנון, תיאום, תכלול וקביעת סדרי עדיפויות בפעילות הארגון, באופן ההולם את ייעוד ותפוקות הנציבות בעידן הרפורמה כלפי הממשלה, גופי המטה המרכזיים, הגופים המונחים, קרי: משרדי הממשלה ויחידות הסמך, וגופים בעלי ממשקי פעילות, קרי: ארגוני עובדים, מגזר ציבורי ועוד).
פעילות ריכוזית, עיסוק יתר בעניינים שוטפים, טשטוש ייעוד נציבות שירות המדינה כגוף מטה.	ביזור ואצילת סמכויות של נציבות שירות המדינה בנושאי ניהול משאבי אנוש למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, המחייב ביסוס תהליכי וארגוני לקביעת תורה, מדיניות, הנחיה ובקרה. הקמת אגף בקרה.
היעדר תורה לניהול הון אנושי בשירות המדינה, תכנון אסטרטגי ארוך טווח להון האנושי, והשפעה כלשהי על מעגל התכנון הממשלתי.	הקמת גוף לתכנון אסטרטגי, גוף תורה ודוקטרינה, גוף מחקר.
חסר בטיפול בבניית עתודת סגל בכיר, בבניית עתודות מקצועיות ותהליכי הכשרת סגל בכיר כחלק ממסלולי קריירה. היעדר מכניזם להשלמת פערי ידע ויכולות במשרדי הממשלה, בהתאם לשינויים בצורכי הציבור.	הקמת מינהל הסגל הבכיר, גוף לניהול עתודות לשירות המדינה, ומדרשה לאומית למנהיגות, ממשל וניהול.
היעדר ידע מתועד וסדור המבסס יכולת הנחיה וליווי לשינויים ארגוניים, והתאמת ארגונים למשימותיהם, ותכנון כוח עבודה.	הקמת גוף לייעוץ ארגוני, והקמת גוף להנדסה, ארגון, שיטות ותכנון כוח עבודה.
עמימות בהסדרה מערכתית לנושאי תנאי השירות והפרט.	מיסוד והסדרה ארגונית של היחידה לתנאי השירות והפרט.
התאמת מבנה ותחומי פעילות אגף בחינות ומכרזים לרפורמה.	רפורמה בתחום המכרזים בשירות המדינה - יצירת יכולות הכשרה למרכזי ועדות מכרזים, הכשרה והסמכה לחברי ועדות מכרזים, השתתפות במכרזים, פיקוח ובקרה על ניהול המכרזים במשרדים ובמכונים, פרסום קובץ הוראות של דיני מכרזים ועוד.

הסמנכ"ל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

איוש משרדי הממשלה בסמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש ברמה אישית ומקצועית מיטבית, בעלי סמכות, ידע והכשרה, ההולמים את האתגרים ואת תחומי האחריות שהוגדרו להם ובדגש על אחריותם לניהול ההון האנושי.

גיבוש מחדש של תפיסת תפקיד הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש, אחריותו וסמכויותיו

על הנציבות לגבש מחדש את תפיסת התפקיד בראייה אסטרטגית ומקצועית, ההולמת את תפיסת הרפורמה ויסודותיה, שבמרכזה הגדלת אחריותו ועצמאות תפקודו של המשרד הממשלתי בניהול ההון האנושי. מתוך כך נדרשת העצמת יכולותיו וסמכותו של הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש כחבר הנהלה בכיר, כאחראי וכנציגו המקצועי של נציב שירות המדינה במשרד הממשלה או ביחידת הסמך.

על הנציבות להגדיר את תחום אחריותו של הסמנכ"ל הבכיר בהתייחס לאחריותו למינהל במשרד הממשלתי. בנציבות תתקיים עבודת חשיבה בדבר האפשרות להפרדה בין תחום המינהל לתחום ניהול ההון האנושי, בהתייחס לגודל המשרד והיקף האחריות בתחום ניהול ההון האנושי והמגוונים הנגזרים מכך.

בנוסף, נציבות שירות המדינה תפעל לעדכן את הגדרות אחריותו הפורמאלית של הסמנכ"ל הבכיר למשאבי האנוש, להבהיר את היותו חבר בכיר בהנהלת המשרד ולהטמיע תפיסת תפקיד אסטרטגית ומקצועית כאחד.

חיזוק הקשר המקצועי בין נציבות שירות המדינה, ובראשה נציב שירות המדינה לדרג הסמנכ"לים הבכירים למשאבי אנוש – ללא שינוי בהגדרות הכפיפות

הגדרתו של הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש כבא כוחו של נציב שירות המדינה, מתחזקת בעידן הרפורמה בניהול ההון האנושי. דווקא בשל החשיבות לכפיפות הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש למנכ"ל במשרד - לא ניתן לבסס את ייצוג עמדות הנציבות, תורתה והנחיותיה המקצועיות ואף את תפיסת העולם של נציב שירות המדינה, רק על ספר הנחיות התקשי"ר. ייצוג מקצועי זה נדרש להתבסס על היכרות וקשר מקצועי-אישי, פתיחות להיוועצות בסוגיות מהותיות מצידם של הסמנכ"לים ונכונות לקשב ותמיכה מקצועית מצד הנציבות ונציב שירות המדינה העומד בראשה.

נציבות שירות המדינה תפעל להעמיק ולבסס את הקשר המקצועי עם דרג הסמנכ"לים הבכירים למשאבי אנוש באמצעות הפעולות הבאות:

- יינתן משקל גדול יותר לנציבות שירות המדינה בתהליך הבחירה והאיוש של משרת הסמנכ"ל, וזאת באמצעות נוכחות אישית של נציב שירות המדינה כחבר בכל וועדת מינויים לתפקיד סמנכ"ל בכיר למשאבי אנוש. לחלופין, יוכל הנציב למנות כנציגו חבר הנהלה בכיר.
- לכל סמנכ"ל חדש ימנה נציב שירות המדינה חונך אישי, אשר ילווה אותו בכניסה לתפקידו בשנה הראשונה לכהונתו. כחונך ימונה אדם בכיר שיהיה לפחות במשרת סמנכ"ל בכיר בשירות המדינה.
- אחת לשנה, נציב שירות המדינה יקיים פגישה אישית עם כל סמנכ"ל בכיר בשירות המדינה ובה תיערך היכרות אישית ויתאפשר שיתוף בלתי אמצעי של הנציב בדילמות מקצועיות מהותיות.
- נציב שירות המדינה יוביל פורום מקצועי קבוע לסמנכ"לים, אשר יופעל, בנוסף למפגשים הרבעוניים, כקבוצות חשיבה בנושאים מהותיים. חברי פורום זה יקיימו ביניהם קשר שוטף ונציבות שירות המדינה תהא אחראית לעדכונים שוטפים וייחודיים לשכבה זו, וכן לשיתוף ידע באמצעות ממד מתוקשב - אינטרנט פנים ממשלתי.

ביסוס יכולות מקצועיות לסמנכ"לים הבכירים למשאבי אנוש

נציבות שירות המדינה תיבנה קורס הכשרה מקצועית לסמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש. קורס זה יוגדר כקורס חובה מסמך, לכל סמנכ"ל שימונה לתפקיד בשנת כהונתו הראשונה לתפקיד.

ייבנה מסלול קריירה גנרי לסמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש, תוך ביטוי לניוד בין משרדי ובין משרות מטה בנציבות ובמשרדי המטה המרכזיים האחרים כאגף הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, לתפקידי הקו בשטח.

במהלך השנתיים הראשונות לכהונתו, כל סמנכ"ל בכיר למשאבי אנוש יחויב במעבר הכשרת מנהלים בכירה כלל-שרותית, במסגרת המדרשה הלאומית למנהיגות, ממשל וניהול.

3. שיפור יכולות יחידות משאבי אנוש במשרדים:

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

מיצוב תפיסת התפקיד של ניהול משאבי האנוש כתחום מקצועי מובהק, בעל משמעות אסטרטגית, וגיבוש מבנה ארגוני המתייחס להתמחויות השונות תוך מתן הסמכה לעוסקים בכל תחום התמחות, בהתאם לתכולות האצלת הסמכויות ותהליכי העבודה הנגזרים מהם.

נציבות שירות המדינה תקיים בחינה והגדרה מחודשות למנגנון הניהול להון האנושי במשרדי הממשלה, הנובע מיישום הרפורמה בניהול ההון האנושי והצורך בהעמקה מקצועית. הבחינה תיעשה בהתמקד בהיבטי ההדרכה, התכנון ניהול ההון האנושי, התקינה ושינויים ארגוניים. בחינה זו תבוצע בשים לב לתנאי הסף למשרות אלו, לאיכות כוח האדם הנדרש לאיושן, להכשרות הנדרשות ולתנאי ההעסקה.

חלק ראשון

מבוא לדוח הוועדה

תובנת היסוד לרפורמה ○ **רקע היסטורי** ○ **החלטת ממשלה**
3993 ○ **פעילות הוועדה** ○ **עקרונות מנחים לפעילות הוועדה**

רפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה
וועדת ההיגוי העליונה



משה דיין יו"ר הוועדה: נציב שירות המדינה.

הראל לוקר: מנכ"ל משרד ראש הממשלה, **דורון כהן**: לשעבר, מנכ"ל משרד האוצר, **גל הרשקוביץ**: ראש אגף התקציבים במשרד האוצר, **קובי אמסלם**: הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, **מלכיאל בלס**: לשעבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, **ליאור רייטבלט**: נציג ציבור, **פרופ' מרים ארז**: נציגת ציבור.

רון צור, ראש מטה יישום הרפורמה ריכז וערך את דוח הוועדה.

תובנת היסוד לרפורמה במנגנוני ניהול ההון האנושי

בעידן המודרני הנוכחי המציאות משתנה תדיר וקצב השינויים הולך וגובר. העולם חווה שינויים טכנולוגיים, פוליטיים, חברתיים, תרבותיים וכלכליים המשפיעים על הכלל ועל הפרט. שינויים אלו חובקי עולם. גם במדינת ישראל פנימה מתרחשות תמורות משמעותיות, אשר חלקן נובעות מהשפעות חיצוניות וחלקן מהשפעות פנימיות. בד בבד, ישנה מגמה של התעוררות ועליה בדרישות הלגיטימיות להרחבה ולהעמקה של מגוון השירותים הממשלתיים הניתנים לציבור, העלאת איכותם ושיפורם.

שירות המדינה הוא זרוע הביצוע של הרשות המבצעת. ככזה, ידו בכל. העשייה בו רבה, מגוונת ונוגעת לכל תחומי החיים: ביטחון, בריאות, חברה ורווחה, חינוך ותרבות, משפט ורגולציה, כלכלה ופיננסים, תשתיות ואנרגיה, מחקר ופיתוח, מתן שירותים ועוד. מתוך כך, איכותו של שירות המדינה היא גורם משפיע, ישיר ומשמעותי, על איכותה של המדינה ועל איכות חייהם של אזרחיה. למדינת ישראל, אשר התברכה בהון אנושי איכותי, הישגים והצלחות למכביר בכל קנה מידה, אולם אין בכך די כדי להבטיח את עתידה.

שירות המדינה נדרש לתת מענה לצרכים המשתנים ולתמוך בהתפתחותה העתידית של המדינה. אתגר זה אין לו קץ. הוא מתמיד. בכל מקרה שבו שירות המדינה ויכולות האנשים העובדים בשורותיו אינם מתאימים את עצמם לצרכי הציבור בקצב הנכון, נוצר פער שמשמעותיותו עיכוב או אי מיצוי של מלוא פוטנציאל התפתחותה של המדינה.

לעולם יידרשו המופקדים על ניהול ההון האנושי למשימה זו, ותמיד יידרשו ליתן את הדעת לסגירת הפערים שבין השינויים החלים לתגובה הולמת של מערך הניהול הממשלתי בכלל ושל נציבות שירות המדינה בפרט. פעולה זו כוללת הסדרת מנגנוני ניהול יעילים באופן הממצה את ההון האנושי, מרמת הפרט ועד הרמה הכלל מערכתית של שירות המדינה.

נציבות שירות המדינה – ייעוד

כפי שנקבע על ידי נציב שירות המדינה הנוכחי, בשים לב לעקרונות המצוינים בהחלטת ממשלה 3993 בדבר הרפורמה בניהול ההון האנושי, ייעודה של נציבות שירות המדינה הוא:

ארגון המטה האחראי והמוסמך לתכנון ולניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה. הנציבות מופקדת על ייזום, הובלה, הכוונה, הנחלה ובקרה של מערך ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, תוך הבטחת ערכיו, מצוינותו ותקינות התנהלותו של שירות המדינה: על ארגונו, יחידותיו וכלל עובדיו.

נציבות שירות המדינה – תחומי פעילות

הנציבות עוסקת במכלול תחומים ובהם: אישור תקינת המשרות של משרדי הממשלה, קביעת מבנה המשרדים וחלוקת הסמכויות ביניהם, ניהול ועריכת מכרזים ובחינות לבחירת מועמדים לאיוש משרות בשירות ומינוים, קביעת דרגות והעלאה בדרגה, קביעת תקנונים מנהליים, מינהל הסגל הבכיר, קידום איכות ומצוינות, משמעת ואתיקה, קידום נשים, ייצוג הולם לבני שני המינים, רווחה, פרישה וגמלאות.

סמכויות הנציבות נקבעו בחוקים שונים הנוגעים לשירות המדינה, בהחלטות ממשלה ובתקנון שירות המדינה – התקשי"ר. למעשה, עקרונות היסוד של תפיסת ייעוד, מבנה וארגון הנציבות גובשו לפני עשרות שנים, כאשר שירות המדינה עצמו היה קטן בהיקפו ובמורכבותו, וכך גם באשר לאתגרים שונים שעל המענה להם מופקד נציב שירות המדינה.

נציבות שירות המדינה ומערך ניהול ההון האנושי - רקע היסטורי

"אלה שלא לומדים מההיסטוריה נידונו לחיות אותה שוב" יגאל אלון

בשנת 1948, בסמוך להקמתה של המדינה, החליטה הממשלה על הקמת מחלקת המנגנון. קודם לכן, נוהל המנגנון הממשלתי על ידי מזכירות הממשלה במשרד ראש הממשלה, ובמועד זה הועברה האחריות למשרד האוצר.

תפקידיה של מחלקת המנגנון כללו טיפול בתנאי עבודתם, חובותיהם וזכויותיהם של עובדי המדינה. במועד מאוחר יותר, צורפו למחלקת המנגנון יחידות לטיפול בענייני משמעת, ייעול והדרכה. בשנת 1950 שונה שמה של מחלקת המנגנון ל"נציבות המנגנון", היא הועברה למשרד ראש הממשלה, והחל משנת 1954 היא נקראה בשמה הנוכחי: "נציבות שירות המדינה".

נציבות שירות המדינה, הייתה כפופה עד סוף שנת 1961 לראש הממשלה, ואז חזרה להיות כפופה לשר האוצר. בשנת 1988 הוענק לנציבות מעמד של יחידת סמך במסגרת משרד האוצר. בשנת 1996 הועברה הנציבות ממשרד האוצר למשרד ראש הממשלה. בשנת 2003 הועברה חזרה למשרד האוצר, ובשנת 2007 הועברה שוב למשרד ראש הממשלה.

המעברים הרבים של נציבות שירות המדינה בין משרד ראש הממשלה לבין משרד האוצר, מצביעים במידה רבה על הקושי בהגדרת זהותה לאורך השנים. הדבר השפיע במידה לא מעטה על מיצובה הראוי של הנציבות כגורם מנהיגותי ומקצועי יציב, בעל מוניטין המייצג השקפת עולם ניהולית ומקצועית מגובשת וברורה, ביחס ליחידות המטה המרכזיות במשרד האוצר - אגף התקציבים, אגף הממונה על השכר והסכמי עבודה, אגף החשב הכללי - וכן, ביחס למשרדי הממשלה וליחידות הסמך.

לאורך השנים, נדרשה הנציבות להתמודד עם התמורות שחלו בצרכים, בדרישות ובציפיות הן של הדרג הנבחר והן של הדרג המקצועי במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. זאת לאור היעדים הלאומיים המשתנים, המאפיינים והנסיבות, אשר השפיעו מעת לעת על שירותי הממשלה לציבור. מציאות זו חייבה את הנציבות לעמוד במהלך השנים בפני אתגרים ניהוליים וארגוניים משמעותיים, היא נדרשה לגמישות מקצועית וניהולית, התגבשות תורתית ותכנונית והערכות למתן מענה הולם בתחומיה הייעודיים - דבר אשר לא תמיד הסתייע. הפערים ביחס לכך מצאו את ביטויים בדוחות השונים אשר עסקו בנושא ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ונכתבו לאורך השנים לצורך שינוי המצב.

לא רק בישראל פנימה חלו שינויים וניסיונות לעריכת שינויים בהתאמה לאורך השנים. החל משנות ה-80 מתחולל במרבית מדינות העולם המפותח תהליך מואץ ושיטתי של רפורמות הכוללות שינויים מבניים, אשר מתבססים על עקרונות הניהול הציבורי החדש (New Public Management). מטרתן המרכזית של הרפורמות הללו היא שיפור היעילות והאפקטיביות של המינהל הממשלתי על ידי הפרדה בין יחידות שתפקידן קביעה וניהול מדיניות ופיקוח לבין יחידות תפעוליות נותנות שירותים. מגוון הרפורמות גובשו כמענה לתופעות שליליות שזוהו בבירוקרטיה

הציבוריות וביניהן: מיקוד במדיניות לטווח קצר ואיבוד יכולת החשיבה לטווח הארוך, היעדר השקעה מכוונת בפיתוח עובדים ובהשגת תוצאות מיטביות ואי שביעות רצון מצד אזרחי המדינה ביחס לרמת השירותים הניתנת להם.

גם בישראל ייעול שירות המדינה הוא אתגר מוצהר, לפחות מאז סיום עבודתה של ועדת קוברסקי שהוסמכה בשנת 1986 לערוך בדיקה מקיפה וניתוח מעמיק של שירות המדינה והגופים הנתמכים מתקציב המדינה. הוועדה ניהלה דיונים במשך כשלוש שנים והוציאה תחת ידה דוח מקיף שניתן לומר עליו כי הוא המסמך המשמעותי והמקיף ביותר שנערך עד כה, על אודות ניהול ההון האנושי בשירות הממשלתי.

בתמצית ייאמר, כי הוועדה הגיעה למסקנה ששירות המדינה אינו עונה על הצרכים והיכולות הנדרשות לצורך המשך בניית המדינה וכי הוא מאופיין בקשיי הסתגלות לתמורות ולמגמות העולמיות. המלצותיה המרכזיות של ועדת קוברסקי היו לבחון את כל תפקידי הממשל, לשפר את השירות לאזרח, לשפר את הניהול במשרדי הממשלה ולעצב מחדש את פני נציבות שירות המדינה כגוף מטה המוביל את קביעת מדיניות ניהול ההון האנושי וארגונו המבני של שירות המדינה. בהתייחס לכך, צוינו חולשות ובעיות במצב הקיים. מאחר שפערים לא מעטים מאלו שמצאה ועדת קוברסקי תקפים גם היום, ראוי להביא את ציטוטים מהדוח כלשונו ושדומה כי נכתבו זה עתה:

“ריכוז הסמכויות של הנציבות, אשר גבר במהלך השנים עקב המשמעת הארגונית-תקציבית הלקויה במשרדי הממשלה, כפה על המשרדים להיזקק לנציבות כמעט בכל דבר ועניין, הגביל את המשרדים בתפעול השוטף, ושלל מהמנהלים הכלליים כלים חיוניים לניהול נכון של משרדיהם. חרף גישה ריכוזית זו, לא נמנעו בשירות המדינה התפתחויות חורגות בכל התחומים”. עוד נכתב - “יתכן שחלק מפגמים אלו נוצר דווקא עקב מעורבות יתר זו והתפתחויות של יחסי “תובע” ו“נתבע” בין משרדי הממשלה לנציבות...” “הנציבות אומנם נהנית מהעוצמה והמרכזיות של משרד האוצר אליו היא כפופה, אך לעתים מתקבל הרושם כי משרד האוצר רואה בנציבות את אחת ממחלקותיו המופקדת על ביצוע מדיניותו הכלכלית”. “מצב זה הפך שיקולים כספיים כלכליים לדומיננטיים יותר בהשקפת העולם של הנציבות והדבר בא, לעתים על חשבון צרכי המינהל...” “כתוצאה מכך הפכה נציבות שירות המדינה, במרוצת השנים בעיקר למכשיר בלימה: נפגע מעמדה ההנהגתי, נחלש מעמדה המקצועי ושכרה של השיטה יצא בהפסדה”. הטיפול השוטף בפרט, על סרבוליו המכבידים, המעורבות הפרטנית בחיי המשרדים – דחו את התכנון ארוך הטווח והביאו לזניחת העיסוק בענייני היסוד של שירות המדינה. “החדשנות והיזמות נעלמו מאופק ההתייחסות...” “מתוך שהנציבות לא מילאה כאמור את תפקידיה העיקריים בטיפול כוח האדם בשירות המדינה ובקביעת מדיניות בתחומי הארגון, התהליכים ושיטות העבודה, אגב שיפור השירות לציבור – התדרדר גם מעמדו של עובד המדינה”.

כמפתח לשינוי ופתרון הפערים, דוח ועדת קוברסקי העלה את הצורך:

"לבנות מחדש את הנציבות כיחידת עילית מקצועית המתמקדת בעבודת מטה, בעיצוב מדיניות ומשאבי האנוש ובשקידה על ביצועה בהתוויית מדיניות המנהל ותהליכי מקצועו של השירות". עוד צוין בדוח, כי **"בנייתה מחדש של הנציבות כגורם הנהגה של השירות הנהנית מאוטונומיה מקצועית וממעמד מרכזי במערכת, הוא גם תנאי מוקדם להצלחת הרפורמה המוצעת בכללותה".** כך נדרשת הנציבות **"לרכז עבודתה בקביעת מדיניות, עיצוב נורמות וקריטריונים, בקרה על משמעת ניהול אחידה, טיפוח סגל מינהל בכיר, קביעת מסלולי קריירה, פיתוח איכות כוח האדם בשירות, שיפור השירות לציבור ופיריון העבודה בשירות".**

חלק מהמלצות ועדת קוברסקי עסקו בהעלאת הרמה של סגל העובדים בשירות המדינה באמצעות: הבטחת הכשרה והדרכה מתאימה לעובדים; טיפוח הסגל הבכיר; קידום מעמדם של נשים ובני מיעוטים בשירות; שיפור המשמעת והקפדה על הימנעות מפוליטיזציה של שירות המדינה. לבסוף נגע הדוח במרכיב חשוב ביותר, אשר שב והופיע שנים אחר-כך ברפורמה שניסה להוביל **פרופסור גל-נור**: ביזור סמכויות למשרדי הממשלה. דוח קוברסקי לא מיקד את המלצתו רק לביזור סמכויות הנציבות בתחום ההון האנושי, אלא גם בצורך לביזור סמכויות מכל יחידות המטה המרכזיות: נציבות שירות המדינה, אגף התקציבים, הממונה על השכר והסכמי עבודה והחשב הכללי במשרד האוצר.

בעקבות ועדת קוברסקי, החליטה הממשלה ביוני 1990 למנות את הנציב דאז, מר מאיר גבאי, לממונה על ביצוע הרפורמה בשירות המדינה, נוסף על תפקידו כנציב. הנציב מינה ועדות ליישום המלצות ועדת קוברסקי. בנושא שיפור השירות לציבור, ביקורת המדינה העלתה כי לא הוכנו תכניות עבודה רב שנתיות ליישום המלצותיה של ועדת קוברסקי בתחום השירות לציבור ולא נעשה מעקב אחר מידת יישום ההמלצות.

בשונה מעומקו של דוח קוברסקי, ואף שננקטו צעדים מסוימים במהלך השנים 1989-1994, יישום הרפורמה בנושאים הנוגעים בהון האנושי לא צלח, ומרבית המלצות דוח קוברסקי בנושא זה, בשונה מתחום המחשוב לדוגמה, לא באו לידי מימוש.

בעניין העברת שירותים ותפקידים מהממשלה לגופים חוץ ממשלתיים, התקבלו בין השנים 1992-1996 כמה החלטות ממשלה מפורטות שנועדו, בין היתר, לשפר את השירות לציבור. גם במקרה זה מונה נציב שירות המדינה להיות אחראי בתיאום עם מנכ"ל האוצר והמשנה למנכ"ל המשרד, אולם המלצות אלו לא יושמו בידי הנוגעים בדבר.

בשנת 1994, בהובלת נציב שירות המדינה דאז, פרופסור גל-נור, גובשה תכנית רפורמה המבוססת על חלקים מדוח ועדת קוברסקי. תכנית הרפורמה התמקדה בניסיון הובלת השינוי ב"משרדים לדוגמה" ובנציבות עצמה. שני יעדיה המרכזיים של הרפורמה היו:

1. חיזוק מעמדו האוטונומי של המשרד הממשלתי – לצורך כך המשרד יקבל סמכויות לשימוש במשאבים הכספיים והאנושיים שעומדים לרשותו, ויהיה אחראי להשגת התפוקות באמצעות משאבים אלו ולהפיכת שיפור השירות לציבור לחלק בלתי נפרד מפעילותו השוטפת.

2. שינוי בתפקידי נציבות שירות המדינה, הפיכתה ליחידת מטה מקצועית המתמקדת בקביעת מדיניות בתחום משאבי אנוש בשירות המדינה ובפיקוח על ביצועה.

הרפורמה שהוביל פרופסור גל-נור נחלה הצלחה חלקית וזמנית בלבד. במסגרתה הוטמעו במספר משרדי ממשלה ויחידות סמך גישות ניהול איכות ואף הואצלו סמכויות תקינה למספר משרדי ממשלה ויחידות סמך, על בסיס הרעיון של "משרדים לדוגמה". אף על פי כן, גם רפורמה זו לא הולידה את השינוי שביקשה לחולל ורוב ההישגים שהושגו עם התנעת היישום נמוגו, עם סיום כהונתו של פרופסור גל-נור.

בשנת 1999, החל ניסיון נוסף לגבש רפורמה אשר חזרה על הקו התפיסתי של הרפורמות הקודמות. יעדיה היו: הפרדה בין המדיניות לבין היחידות המבצעות את המדיניות; ביצוע שינויים בתהליך התכנון והתקצוב הממשלתי; ביזור סמכויות למשרדים השונים כנגד נשיאה באחריות ועמידה במדדי הישגים; שינוי במעורבות ובפיקוח של הכנסת ושינויים יסודיים בתחום משאבי אנוש. גם רפורמה זו לא הבשילה לכדי תחילת יישום ממשי.

במהלך העשור הבא, הוציא מבקר המדינה תחת ידו מספר דוחות מרכזיים בנושאים: ניהול המכרזים לאיוש משרות בשירות המדינה, ותורת הניהול בשירות המדינה. הדוחות התייחסו לתפקודה של הנציבות ולציפייה למנהיגותה ולהיערכותה לטיפול נמרץ בתחומים חשובים אלו. דגש ניתן לנושאים שעליהם הומלץ עוד בדוח קוברסקי.

בין השנים 2003-2004, בזמן כהונתו של מר אריאל שרון בראשות הממשלה, בוצעו מגוון צעדים מרחיקי לכת בתחום המיסוי ושוק ההון, ופעם נוספת הותנעה חשיבה לייזום פעולות שמטרתן להקטין את השירות הציבורי.

בשנת 2004, הואצלו למשרדים סמכויות מסוימות במספר תחומים: דרגות אישיות, שינויי תקינה, מינוי בפועל, אישור עבודה פרטית, השתלמויות בחו"ל, תגמול לעובדים בעלי הישגים, העסקת עובדים בחוזה מיוחד לפי שעות, חתימה על חוזים והארכת תוקפם ואישור עבודה בימי שישי - תשלום שעות נוספות באירועים מיוחדים.

במהלך השנים 2006 ו 2007 הואצלו למשרדי הממשלה וליחידות הסמך הסמכויות לניהול מכרזים פנימיים, בין משרדיים ופומביים עד לרמה 41-43 כולל בדירוג האקדמאים ובדירוגים המקצועיים המקבילים.

בשנת 2007, הציעה הנציבות מתכונת לרפורמה כוללת בניהול, המתייחסת לנציבות עצמה וכן ליחידות המטה המרכזיות במשרד האוצר. הרפורמה שהוצעה, כללה התייחסות לניהול מתקדם של משרדי הממשלה ויחידות הסמך באמצעות רביזיה בשיטת התקצוב הציבורי, ניהול על פי יעדים ותכניות עבודה, הקמת סוכנויות ניהול ממשלתיות, קידום איכות ומצוינות, תוך הטמעת מנגנונים לשיפור מתמיד וכן פיתוח הסגל הניהולי הבכיר בשירות המדינה. הצעה זו אושרה על ידי ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט, אך מסיבות שונות לא יושמה.

גם בשנים הבאות הועלו מגוון המלצות לשיפור תפקודם של משרדי הממשלה ושל תהליכים הקשורים בו, אולם בשל העדר הבנייה כלל מערכתית, תהליכים אלה לא הולידו את השינוי המיוחל בשירות הציבורי בישראל והוא המשיך להתאפיין בחלקים ממנו, בבינוניות ובחוסר יעילות.

בשנת 2010 הצטרפה מדינת ישראל לארגון הבין לאומי לפיתוח כלכלי וחברתי ה-OECD. ההצטרפות לארגון והמדדים ההשוואתיים מול יתר החברות בו, העמידה בפני שירות המדינה אתגרים בתחומים מרכזיים. אתגרים אלו הבהירו את הצורך בשינויים משמעותיים במנגנון השירות הציבורי, והם: שינויים במאפייני הרכב ההון האנושי בשירות המדינה, בתפיסת ערכי הליבה הניהוליים-ארגוניים, בממשקי הקשר עם הדרג הנבחר והציבור, במנגנוני תכנון כוח האדם, בצורך להתמקדות בתוצאות ועוד.

נוסף על אלו, תנאים שהניעו את השינוי בעולם נתנו את אותותיהם גם בישראל: הנטל התקציבי הגדול של שירות המדינה, איכותם ויעילותם הבינונית של חלק מהשירותים הציבוריים, ליקויים שונים שנבעו מריכוזיות היתר של זרועות השלטון - מחד גיסא. מאידך גיסא, פיצול הטיפול בנושא אחד בין ארגוני ממשל שונים, ועומס ביורוקרטי רב, היו למאפיינים של השירות הציבורי בישראל.

מידת האמון של הציבור בממשלה ובמוסדות הציבור נפגעה. בקרב החברה הישראלית התפשטה ועדיין מתפשטת תחושה נרחבת של ניכור וריחוק ממוסדות המדינה. אלו נתפסו כמנותקים ממצוקות הציבור ומתחושותיו. תחושות אלו באו לידי ביטוי בין היתר, באמצעות מחאה חברתית חסרת התקדים בהיקפה, שטענה שמטרתה היא קידום צדק חברתי בחברה הישראלית.

כפועל יוצא, באוגוסט 2011 הוקמה ועדה בראשותו של פרופסור מנואל טרכטנברג שהתבקשה על ידי ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, להציע סדרה של שינויים, שתכליתם לייצר סדר חברתי כלכלי חדש במגוון תחומים שבליבת העשייה הציבורית. הוועדה פעלה כוועדת מומחים ובה אנשי אקדמיה, מומחים מהמגזר הפרטי ובכירים מהמגזר הממשלתי. הוועדה התמקדה בתחומים הבאים: שינוי סדר העדיפויות במטרה להקל את הנטל הכלכלי על אזרחי ישראל; שינוי בתמהיל תשלומי המיסים; הרחבת הנגישות לשירותים חברתיים; הגברת התחרותיות והיעילות בשווקי מוצרים ושירותים במטרה להפחית את מחיריהם; התווית צעדי יישום לתכנית הדיור שהושקה על ידי הממשלה ביולי 2011.

הוועדה מצאה חמישה כשלי יסוד מבניים בשירות המדינה ובסקטור הציבורי והם: מימוש וביצוע המדיניות, ביורוקרטיה מכבידה, ניהול המשאב האנושי, היעדר ראייה ושיתופי פעולה רוחביים, פער ביכולות החשיבה, תכנון המדיניות, המדידה והבקרה.

ועדת טרכטנברג הציעה כיווני שינוי ועקרונות לשיפור עבודת הסקטור הציבורי, אשר יבטיחו טיפול מערכתי בממדי הכשל השונים: חיזוק יכולות התכנון והמדיניות בעבודת הממשלה, הגברת יכולת הביצוע בממשלה, בחינת המערכת הביורוקרטית ויצירת בסיס לשינוי מערכתי. בנוסף הצביעה על הצורך ליישום מיידי של רפורמה בניהול ההון האנושי בשירות הציבורי. הוועדה סברה שנושא זה נדרש להיות אחד מהנושאים שבמרכז סדר העדיפויות הממשלתי וקראה למימוש באופן נמרץ.

כשלושה חודשים קודם למינוי ועדת טרכטנברג, בחודש יוני 2011, מונה לכהונת נציב שירות המדינה עו"ד משה דיין. עם כניסתו לתפקיד על רקע הדברים האמורים ובהתבהר הצורך למימושה של רפורמה, הכין הנציב תכנית פעולה למימושה של רפורמה. התכנית כוללת היערכות מחודשת של נציבות שירות המדינה ומערך ומנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, הן במובן המבני והן במובן התפקודי. נושא הצורך בגיבושה של רפורמה עמד על הפרק עוד קודם למינוי הנציב ואף גובשו רעיונות וטיוטות בין משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר. כך התלכדו פעולותיו של הנציב יחד עם תוצרי ועדת טרכטנברג והדברים מצאו את ביטוי בהחלטת הממשלה מספר 3993, שהתקבלה ביום 18 בדצמבר, 2011.

בהחלטת הממשלה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה נקבע, כי בהמשך להמלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי והתכנית העקרונית אשר הכין נציב שירות המדינה; הוחלט על בנייתה של תכנית לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. הוקמה ועדה בראשות נציב שירות המדינה ובהשתתפות החברים הבאים: מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים, היועץ המשפטי לממשלה, הממונה על השכר והסכמי עבודה ושני נציגי ציבור עתירי ניסיון מן האקדמיה ומתחום הניהול הבכיר בסקטור העסקי. על ועדה זו הוטלה האחריות להציג תכנית מפורטת לביצוע רפורמה בניהול ובפיתוח ההון האנושי בשירות המדינה, בהתייחס לכמה נושאים עיקריים: חיזוק התאמת ניהול ההון האנושי לאתגרים הקיימים ולהשגת יעדי הממשלה; חיזוק נציבות שירות המדינה כגוף המקצועי לניהול ההון האנושי בשירות המדינה וכקובע מדיניות ותכנון ברמה האסטרטגית, מפקח ומקיים בקרה על יישום המדיניות הנקבעת על ידו; חיזוק משרדי הממשלה ויחידות הסמך בניהול ההון האנושי תוך הגברת ההתאמה בין האחריות המוטלת עליהם לבין סמכויותיהם; בניית 'עמוד השדרה הניהולי' בשירות המדינה וביסוס איכותו ומקצועיותו של הסגל הבכיר בשירות המדינה.

לאור החלטה זו גובשו ארבעה אשכולות נושאים ובתוכם פעלו חמישה צוותי משנה שעמלו בתקופה שממרץ 2012 ועד ינואר 2013 כדי לבחון את מכלול הנושאים הקשורים ביעדי הרפורמה ולגבש המלצות בהתאם.

לשם השלמת התמונה יצוין, כי ועדה זו פעלה במקביל לוועדות נוספות אשר פעלו ופועלות מכוח החלטות ממשלה הנוגעות כולן לשירות הממשלתי, משילותו ועקרונות פעולתו.⁴⁷

החלטת ממשלה 3993 – שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה

כאמור, ב-18 בדצמבר 2011 קיבלה הממשלה החלטה בנושא שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. מכוח החלטה זו, פעלו ועדת ההיגוי העליונה ומי מטעמה בעניין זה.

להלן לשון ההחלטה:

החלטת ממשלה 3993 – שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה

מחליטים: בהמשך לדוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי "ועדת טרכטנברג":

1. לאור המתווה לרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה שגיבש נציב שירות המדינה כמפורט בנספח א' להחלטה זו, להקים ועדה בראשות נציב שירות המדינה ובהשתתפות החברים הבאים: מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים, היועץ המשפטי לממשלה, והממונה על השכר והסכמי עבודה או עובד בכיר מטעמם וכן שני נציגי ציבור בעלי ניסיון משמעותי בתחום הניהול או האקדמיה שימונו על ידי ראש הממשלה בהתייעצות עם נציב שירות המדינה (להלן – הוועדה).

2. הוועדה תגבש תכנית מפורטת לביצוע רפורמה בניהול והפיתוח ההון האנושי בשירות המדינה בתוך 120 יום (להלן – תכנית 120 הימים), מיום הקמת הוועדה וכינון וקביעת צוותי המשנה, וזאת בהתאם לעקרונות הבאים:

1. התאמת ניהול ההון האנושי לאתגרים הקיימים ולהשגת יעדי הממשלה.
2. שמירת ערכים של מנהל תקין בשירות המדינה, בדגש על טוהר המידות, יושרה ושיקפות.
3. ראיית שירות המדינה כמכלול - בתחושת השייכות, באתוס השירות ובראיית רוחב של אתגרים, צרכים ומענים.
4. חיזוק נציבות שירות המדינה כגוף המקצועי לניהול ההון האנושי בשירות המדינה וכגוף קובע מדיניות ותכנון ברמה האסטרטגית, מפקח ומקיים בקרה על יישום המדיניות הנקבעת על ידו. זאת תוך מתן דגש לייצוג הולם לפי הוראות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ומתן שוויון הזדמנויות בעבודה. הנציבות תהיה הגורם המנחה והמוביל המקצועי בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה על כלל היבטיו.
5. חיזוק משרדי הממשלה ויחידות הסמך בניהול ההון האנושי תוך הגברת ההתאמה בין האחריות המוטלת עליהם לבין סמכויותיהם. כל זאת בהמשך ובהתאמה לעקרונות האמורים בסעיף קטן (א) לעיל.
6. בניית "עמוד השדרה הניהולי" בשירות המדינה וביסוס איכותו ומקצועיותו של הסגל הבכיר בשירות המדינה, תוך התייחסות, בין השאר, לקביעת דרישות סף

⁴⁷ החלטת ממשלה 3937 מיום 25 בדצמבר 2011 - חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה. החלטת ממשלה 5208 מיום 4 בנובמבר 2012 - מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש ובניהול אסטרטגיה כלכלית חברתית, החלטת ממשלה 5189 מיום 28 באוקטובר 2012 – מבנה מטה ראש הממשלה

- וכישורים נדרשים, תהליכי הכשרה, בניית עתודה ניהולית, הנהגת מסלולי רוטציה וקדנציה ובניית מערך הערכה מבוסס תפוקות ותוצאות.
7. קביעת מדיניות כוללת לפיתוח ההון האנושי ולניהול קריירה בשירות המדינה, תוך חתירה להעלאת המצוינות ולתגמול העובדים על בסיס תהליכי מדידה והערכה שיטתיים ויחסיים, להתמקצעות והכשרת העובדים, ולשם העברת ידע וניסיון בתוך הממשלה, באמצעות, בין השאר, מסלולי קריירה רוטציוניים.
8. בחינת כלים להשגת הגמשה מהותית של הסדרי ההעסקה בשירות המדינה, באופן שיאפשר גיוס איכותי של עובדים ותגמול מצטיינים, על בסיס תהליכי מדידה והערכה שיטתיים, בצד הליכי פיטורין אפקטיביים.
9. גיבוש קוד אתי ועדכון כללי האתיקה של עובדי המדינה, תוך בנייה וטיפול של האתוס הציבורי והגדרה של מערכת הערכים עליה נשענת עבודתו של משרת הציבור, תוך יצירת תחושת שליחות ואחריות.
10. גיבוש הרפורמה בהתאם לעקרונות המנויים בהחלטה זו, ייעשה בשים לב לאמור במתווה לניהול ההון האנושי בשירות המדינה בנספח להחלטה זו.
11. הוועדה תהיה רשאית להקים צוותי משנה בנושאים המנויים בהחלטה זו וכן תשמע עמדות שונות של גורמים רלוונטיים לעניין המלצותיה בדרך ובאופן שתמצא לנכון
12. התכנית תוגש לממשלה לא יאוחר מיום 1 במאי 2012 ואליה יצורפו המלצות לתיקוני חקיקה, ככל שיידרשו ליישומה.
13. כל האמור בסעיף זה יבוצע בהתאם לכללי משפט העבודה.
14. להטיל על הוועדה ללוות את מימושה של תכנית 120 הימים, וזאת לתקופה של שנה ממועד קבלת החלטה זו.
3. המסגרת התקציבית הכרוכה ביישום החלטה זו, לרבות גיבוש תכנית פרישה והתקשרויות למול גורמי חוץ הנדרשים ליישום תכנית 120 הימים, תתואם עם הממונה על התקציבים.

בכוונת מכוון, צורף נספח להחלטת הממשלה, אשר היווה חלק בלתי נפרד ממנו, המפרט את מנגנוני הניהול ומכווין לשינויים המצופים. נספח זה מהווה סיכום לעבודת מיפוי מעמיקה על אודות הצרכים לשינויים בשירות המדינה, כפי שתואר לעיל.

פעילות הוועדה

לאחר קבלת החלטת הממשלה כוננה ועדת ההיגוי העליונה. ישיבתה הראשונה התקיימה בתאריך 29 בפברואר 2012 ומאז התקיימו 17 ישיבות מליאה ועשרות מפגשים של צוותי המשנה אשר פעלו מטעמה לפי חלוקת הנושאים הבאה:

אצילת סמכויות נציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה ויחידות הסמך:

ראש ועדת משנה - מנכ"ל ראש הממשלה, הראל לוקר
ראש הצוות – סמנכ"ל ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, אהוד פראור

פיתוח ומיצוי פוטנציאל ההון האנושי:

ראש ועדת משנה - מנכ"ל האוצר, דורון כהן
ראש צוות ניהול ומיצוי הון אנושי – סגן הנציב, מאיר אהרונוב
ראש צוות הערכה, תמרוץ, תגמול דיפרנציאלי וגמישות ניהולית – סגן בכיר לממונה על השכר והסכמי עבודה (לשעבר), ברק שטרוזברג

מכרזים בשירות המדינה:

ראש ועדת משנה – המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (לשעבר), מלכיאל בלס
ראש צוות גיוס ומיון – היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה, רון דול

נושאים נוספים:

אחריות כוללת לנושאים הנוספים – נציב שירות המדינה, משה דיין
ראש צוות גיוס ומיון – סגן הנציב, מוטי אהרוני
ראש צוות העמקה מקצועית למשאבי אנוש – סגן הנציב, מוטי אהרוני
ראש צוות שוויון הזדמנויות – ראש אגף בכיר תכנון ובקרה, הניה מרקוביץ'
ראש צוות תרבות תומכת שינויים, תכנון וניהול ההון האנושי, הכשרה, מבחן בוחן השוואתי, ניהול ידע ויישום הרפורמה – ראש מטה יישום הרפורמה בשירות המדינה, רון צור

נוסף על אלו, פעלו רבים וטובים ותרמו תרומה רבה לעיצוב הדוח ותכניו -

אבי מזרחי, אבי חליבה, אבי מישראל, אביגדור מזרחי, אביתר טסלר, אהוד רמר, אופיר בניהו, אורה שובע גינדין, אורון קוכמן, אורי אור, אורית קורן, אורנה שמחון, אורנית יחזקאלי, איה דביר, אייל אפשטיין, אייל הררי, איילה גונן אשרי, איילה הוניגמן, איילת מנדלוביץ, איילת נהר-צדק, אילן יפתח, אילן שייטנר, איציק בלומנטל, איציק דבש, איריס נחמיה, איתן כהן, אלי דהן, אלכס קגנוב, אלעד עמיחי, אמנון בן משה, אפרים מלכין, אסף רוזנברג, אפרת אפק, אפרת בת-אל כהן, אריה אהרון, ארז אנצוויג, אשרת עינב, אתי שטרית, בעז וולץ, בשארה אלי-פראן, בת שבע ראובני, ברק שטרנברג, גבריאלה אשכנזי, גלי בן-אור, גדעון שניר, גלעד נבו, דינה זילבר, דפנה גרינברג-נווה, דנה מיטב, דני רייף, דב פסט, דלית כץ, הניה מרקוביץ', חני דורי, חבקין שנאור, טל קופל, טלי ארפי, טליה אילוז, יואב סיידל, יוני דוקן, יוסי איצקוביץ, יורם סדן, יוסי זולפן, יעקב ברגר, יצחק תומר, יצחק ישראלי, יעקב טרפוצ'ניק, יצחק נחמובסקי, יעקב לוזון, ינון אלרואי, לאה בוצר, מיכאל שפירא, מיכל הורן, מיכל טביביאן-מזרחי, מיכל פינק, מינו אליאסיאן, מיקי לב, מירב בוכריס, מרדכי אלישע, משה לביאן, משה סוברנו, משה שיאון, מירי יוגב, מוריה פורת-גראזי, מאיר כהן חמוז, נועם גורדון, נטע שר-הדר, נילי ישראל-וינברג, ניסים מזרחי, נעמי אסולין, נילי ליפשיץ, סאלח שנאן, סימה עלפי, עדנה אלפסי, עידו בן צור, עמית זקצר, ענבר בן-מנדה, ערן עסיס, עמרי זגן, עידית ביטמן, ציון לוי, קובי פאר, רוויטל ויצמן, רונן גורביץ', רועי דרור, רן בר, רינה ברקת, ראובן לוי, רפאל כלב, רותי יפרח, רות אשכנזי, רונן בן אור, רוני מורנו, רוני שפירא, קובי מיכאל, שני מרום, שמעון רודד, שניאור חבקין, שמואל יוסף, שמואל ארז, שיר בין גיגי סלוצקי, שירה כהן, שלום נויפלד, שמעון סבח, שמואל רזינוביץ', תאופיק עאסלה, תמר לשם.

ועדות אלו וקבוצות העבודה השונות קיימו עשרות דיונים והשקיעו מאות שעות עבודה בהרכבים שונים. בעבודתם הושקעה חשיבה רבה בלימוד המתרחש בעולם, בהתמקד בארצות החברות בארגון ה-OECD. נלמד ונותח הרקע ההיסטורי למצב הקיים ונעשתה העמקה בדוחות הקודמים שעסקו בנושאים הכלולים בדוח.

במסגרת גיבוש הפתרונות המומלצים בדוח, התקיימו ראיונות עומק רבים של מנכ"לים, סמנכ"לים, בכירים מהמגזר הציבורי, העסקי ומהמגזר השלישי אשר הופיעו בפני הוועדות השונות. בנוסף, התקיימו בנציבות פורומים למחשבה ולעיבוד נושאים ייחודיים.

לצורך הבטחת גיבוש המלצות שימצו את הניסיון הקיים בקרב משרדי הממשלה ויחידות הסמך תוך איסוף נתונים סדור, יזם הנציב את הפעולות הבאות:

1. מינוי שבעה צוותי חשיבה של סמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש, אשר המלצותיהם הובאו בפני ועדות המשנה ונציב שירות המדינה. הצוותים עסקו בנושאים הבאים: פיתוח כלים מעוררי מוטיבציה, גמישות ניהולית, עקרונות לדרישות השכלה בשירות המדינה, ביזור סמכויות מנציבות שירות המדינה וגיבוש מנגנוני בקרה, מסלולי קריירה בשירות המדינה, תפקיד הסמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש.

2. קיום סקר צרכים ועמדות בקרב כל חברי הסגל הבכיר שבשירות המדינה: בסקר זה נשלחו שאלונים ל-1300 מנהלים בכירים בשירות הציבורי. 640 מהם השיבו על השאלונים. בנוסף, כ-60 מהמנהלים הבכירים ביותר בשירות הציבורי, לרבות מנכ"לי משרדי הממשלה, מנהלי בתי חולים ומנהלי יחידות סמך, רואיינו באופן אישי לסקר. מניתוח התשובות עלו תובנות חשובות לגבי האופן שבו המנהלים הבכירים רואים את השירות הציבורי, מטרותיו ובעיותיו, ואלו יצרו את הבסיס לגיבוש חלק מהמלצות הדוח.

עקרונות מנחים לפעילות הוועדה

עם תחילת עבודת ועדת היגוי וצוותי המשנה מטעמה, נקבעו העקרונות המנחים לעבודה על ידי נציב שירות המדינה, אשר אושרו על ידי חבריה ואשר למעשה עמדו גם בגיבושה של החלטת הממשלה מס' 3993:

מיצוי חלון הזדמנויות היסטורי למימושה של רפורמה - עם קבלת החלטת הממשלה, קודם לה ולאורך כל משך עבודת הוועדה, עלו כמיהות לשינוי המצב הקיים מכל קשת העשייה בשירות המדינה: הדרג השלטוני - ממשלת ישראל, גופי המטה השלטוניים - נציבות שירות המדינה, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, מנכ"לים במשרדי הממשלה, סמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש ועד אחרוני העובדים. הכמיהה לשינוי מצאה ביטוי גם מחוץ לשירות המדינה, בקרב נציגי המגזר השלישי המשיקים בפעילותם לשירות המדינה, בתקשורת הישראלית בסדרת כתבות עיתונות ובקרב הציבור הישראלי, אשר יוצג הן על ידי נציגי ציבור והן על ידי פניות פרטניות אשר קראו לשינוי המצב הקיים. ועדת ההיגוי פעלה מתוך תחושת שליחות והבנה, כי קיים חלון הזדמנויות שיש לנצלו ולמצותו.

ישימות ההמלצות – בעת גיבוש המלצות לרפורמה, קיים מתח מובנה בין הנטייה הטבעית להגיע לאוטופיה וטיפול במלוא הכמיהות שעלו לשינוי המצב הקיים, לבין ההבנה כי יש לבחון את ההמלצות בראייה מפוכחת ואחראית. חברי הוועדה ראו את אחריותם לא רק בכתיבת מה שנדרש להשתנות, אלא בעיקר בהצגת תכנית אפשרית ליישום. שאלת הישימות הובילה את עבודת הוועדה באבחנה בין תהליכים רבולוציוניים ואבולוציוניים, בין נושאים הניתנים ליישום מידי ונושאים שיידרשו להיטמע בגישה 'טלסקופית' – שלב אחר שלב, בין נושאים שלגביהם קיימת בהירות מלאה לנושאים שיידרשו לבחינה ולעדכון במסגרת שלב היישום ובאחריות הנציבות. בהקשר לכך ניתנה הדעת לקשיים ולחסמים אפשריים, לאינטרסים השונים, למישור יחסי

העבודה ולהבנה כי יישומה של רפורמה אינו עומד ותלוי בחלל ריק, אלא בסביבה מורכבת ורבת בעלי עניין ואינטרסים שבחלקם סותרים.

יכולת הכלה - בחינת מצב הדברים לימדה על משרעת רחבה מאד של נושאים שיש או שניתן לקדם, לשנות ולתקן בניהול ההון האנושי. היקפם רב ועצום. מצב דברים זה חייב חשיבה מדודה וזהירה תוך קביעת סדרי עדיפויות, בשים לב למשאבי האנוש והחומר הנתונים. בגיבוש ההמלצות ובעיקר בהיבטי תהליכי היישום, ניתנה הדעת ליכולות ההכלה והביצוע הן של הנציבות והן של משרדי הממשלה. ברור היה כי לא נכון לגבש מערך שינויים בהיעדר יכולות ומסוגלות מספקת ליישמו.

התנעת תהליך – קודמינו כתבו, וזו גם דעתנו האיתנה, כי שירות המדינה טעון שינויים רבים. עם זאת, דומה כי חלק מהשינויים הם בבסיס שירות המדינה: בערכי היסוד, בתרבות הארגונית, בשפה וכד'. דעתנו, כי יש להתמקד במערך שינויים הנוגע לשורשים, ליסודות הבית. טבעם של שינויים בנושאים אלו, שהם מבססים יכולת להנעת תהליכים נוספים במרוצת הזמן. יש תהליכים שמעצמם מחוללים את התנעת השינויים בתהליכים הבאים ויש בהם להביא ליצירת התנאים שיאפשרו תהליכים מתמידים ומתעצמים לשינוי.

ברי כי אין בדוח זה להתיימר להציע מודל סופי ואופטימלי של שירות המדינה. עיקרו של הדוח הוא בהתנעת תהליך של שינוי קריטי ועמוק בשירות המדינה, אשר יהווה את קו פרשת מים באשר לבאות.

חלק שני

יסודות הרפורמה: ערכים, תרבות ותפיסת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה כמכלול

מטרת העל של הרפורמה היא התאמת היכולות של שירות המדינה לצרכים המשתנים של הציבור בישראל, באמצעות יצירת תרבות הנהגה ומכניזם מערכתי הפועל באופן רציף וקבוע להתאמת שירות המדינה על מבנהו הארגוני, דרכי פעולתו, תמהיל כוח העבודה והיכולות של האנשים העובדים בו, לשינויים בסביבה הפנימית והחיצונית שבה הוא פועל.

בחלק זה יוצגו ההמלצות העוסקות ביצירת תרבות ארגונית תומכת שינויים, ומרכיבי היסוד בדרכי הפעולה של ניהול ההון האנושי, בדגש על תהליכי תכנון ההון האנושי בשירות המדינה.

תרבות ארגונית

ערכים משותפים בשירות המדינה, קוד אתי ושפה ארגונית משותפת

קוד אתי, הוא סל הערכים המשמשים כמגדלור ערכי לתכנון, לביצוע ולבקרת פעילות שירות המדינה. ערכים אלו נדרשים להיות פשוטים להבנה והזדהות ולאפשר הטמעה מתכנון פעילות שירות המדינה כמערכת ועד פעילותו השוטפת של הפרט.

ה"שפה הארגונית המשותפת" היא מכלול המושגים הניהוליים, המקצועיים והתפקודיים, המאפשרת הבנה בהירה של פעולתם של כל מרכיב או תת מערכת או אדם במערכת הממשלתית, על ידי כל מרכיב, תת מערכת או עובד אחר בשירות המדינה. הבנה זו מאפשרת השתתפות, השפעה, מעורבות וניידות של אנשים בין ארגונים והעברת ידע מהאחד לאחר.

עיקרי המצב הקיים

בחודש יוני שנת 1987, פרסם נציב שירות המדינה כללי אתיקה לעובדי המדינה. עם זאת, כללי אתיקה אלו אינם ערוכים ואינם מוכרים כ"קוד אתי"⁴⁸. כללים אלו, באופן הצגתם בפרסום המקורי, אינם מוטמעים במסגרת פעילות הדרכה כלשהי של משרדי הממשלה או של נציבות

⁴⁸ כללי האתיקה לעובדי המדינה הם כללים מחייבים, אשר אי קיומם עשוי לעלות לכדי עבירת משמעת לפי חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג – 1963

שירות המדינה, אינם מוכרים לרוב המנהלים והעובדים בשירות המדינה ומכיוון שכך, אינם מהווים מגדלור ערכי לפעילות שירות המדינה ולאנשיה. בנוסף, רשימה זו אינה כוללת חלק מהערכים הנובעים מתפיסות היסוד אשר עמדו לעיני חברי ועדת ההיגוי לרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. דוגמה לכך היא היעדר ביטוי לערך המצוינות.

הממצא הבולט ביותר שעלה מניתוח סקר המנהלים שבוצע ביוזמת נציבות שירות המדינה במסגרת ההיערכות לרפורמה, הוא הצורך המובהק של הסגל הבכיר באתוס משותף לשירות המדינה. השאיפה לאתוס התבטאה בצורך להבהרת חיבור ערכי משותף ולזיהוי שייכות לעשייה איכותית, ייחודית ויוקרתית.

מכאן עולה הצורך לקיומו של קוד אתי עבור כלל העובדים והמנהלים בשירות המדינה.

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

וַיֹּאמֶר כְּתוּב חֲזוֹן וּבָאֵר עַל הַלְחוֹת לְמַעַן יֵרוֹץ קוֹרָא בּוֹ חִבְקוֹן ב'

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

קוד אתי - קיומו של קוד אתי לשירות המדינה. קוד עדכני, משקף את ערכי השירות ומוטמע בקרב המנהלים והעובדים בו.

שפת משותפת - קיומה של שפה משותפת של שירות המדינה, שעליה מבוססים תהליכים המצמצמים את הראייה המשרדית הצרה ומעצימים את העשייה הכלל שרותית בשל הרישיות, התיאום, שיתוף הפעולה והמוביליות של ידע ואנשים.

אתוס שירות המדינה - בהירות החיבור הערכי המשותף בין העובדים בשירות המדינה וזיהוי השייכות לעשייה איכותית, ייחודית ויוקרתית.

השינוי הנדרש

נציבות שירות המדינה תוביל תהליך לעיצובו של קוד אתי לשירות המדינה, המבטא את ערכי היסוד לפעילותו. יצירת ערכי השירות תתייחס להיסטוריה המיוחדת של מדינת ישראל ולסיבות ההיסטוריות להקמתה, למסורת מדינת ישראל - עקרונותיה הדמוקרטיים, חוקיה ומוסדותיה, לערכי מוסר המבוססים הן על מסורת העם היהודי והן על ערכי מוסר אוניברסליים ההולמים מערכת שלטונית משרתת ציבור, ולמסורת שירות המדינה ובראשם ערך המחויבות לשירות הציבור הישראלי וערך המצוינות.

תעודת הזהות הערכית של שירות המדינה תעמוד ביסוד הפעילות של כל עובדי המדינה ומנהליה ותקבע את הרף הערכי המצופה מהם. חשוב לציין כי הקוד האתי של שירות המדינה לא נדרש להכיל בהכרח ערכים חדשים, אלא נועד בעיקר למסד ולבטא ערכים ונורמות הראויים שיתקיימו.

על יסוד רענון ערכי זה ניתן יהיה לבסס תהליכי הכשרה, חניכה, דיון והתמודדות עם דילמות והוא יהווה נקודת התייחסות קובעת ויציבה לכל תהליך שיתקיים בשירות המדינה.

הקוד האתי ייבנה באופן גנרי ההולם לשירות המדינה כמכלול ועל בסיסו ניתן יהיה ליצור ולפתח קודים אתיים וכללי אתיקה ההולמים ארגונים או קבוצות סקטוריות ומקצועיות בעלי מאפייני פעילות ייחודיים – משרדי ממשלה, סגל בכיר, קבוצות מקצועיות כיועצים משפטיים או מנהלי הון אנושי.

מעבר ליצירת מנגנונים מובנים והליכי הנחלה ממוסדים להטמעת האתיקה ברמה הכלל שרותית, המשרדית והיחידתית, בקרב מנהלים ועובדים, נדרש ליצור מחויבות ומכניזם לשימוש שוטף בכללי האתיקה על ידי עובדי המדינה.

את השפה המשותפת של שירות המדינה ופעילותו השוטפת יש לבסס על הערכים המשותפים. עם השלמת יצירת סל הערכים יהיה צורך להעמיק מהרמה הערכית לרמה המעשית, וזאת באמצעות יצירת שפה משותפת לשירות המדינה. השפה הארגונית תמצא ביטוי בשיח שבין יחידות המטה המרכזיות לבין משרדי הממשלה, הרבדים הניהוליים השונים והאשכולות המקצועיים.

חשוב לציין כי שפת שירות המדינה תהא שפה מתפתחת ודינמית. היא תהווה חלק משמעותי ביצירת מסוגלות דינמית הממוקדת בהתאמת היכולות של שירות המדינה לשינויים בסביבה שבה הוא פועל, ולצורכי הציבור המשתנים בהתאמה.

תהליך יצירת הקוד האתי וגיבוש תעודת הזהות הערכית של שירות המדינה, ראוי שיתבצע עם תחילת יישום הרפורמה. ביסוסה של רפורמה על יסודות ערכיים ייצור את נקודת הייחוס לבחינתם של דילמות, חלופות לפתרון וכיווני פעולה, אשר יאפיינו את תקופת היישום.

יצירת נקודת ייחוס זו, תתקיים בהובלת הנציבות ובשיתוף כל הצדדים הנוגעים ליישומה של הרפורמה בניהול ההון האנושי שבשירות המדינה – ייצוג הדרג הנבחר, משרדי המטה המרכזיים: נציבות שירות המדינה, ראש הממשלה, אוצר, משרד היועץ משפטי לממשלה וכן משרדי הממשלה השונים, העובדים והציבור הישראלי.

לצורך כך, מוצע כי נציב שירות המדינה ימנה ועדת היגוי בראשות דמות בכירה בעלת יוקרה ציבורית, בהשתתפות חברים המייצגים את מלוא קשת השותפים כמפורט מעלה. את הוועדה ירכז ראש מטה יישום הרפורמה מטעם וועדת היגוי זו ונציב שירות המדינה ויפעל לגיבוש ההמלצות.

תהליך גיבוש ההמלצה לקוד האתי חשוב לא פחות מתוצאתו הסופית. תהליך זה יביא לידי ביטוי היועצות ושיתוף ביצירה 'מלמטה למעלה', במכלול ערוצי פעולה אשר באינטגרציה ביניהם יהיה כדי להניב את התוצר המוגמר.

ערוצי הפעולה להיוועצות ושיתוף יהיו כמפורט בטבלה הבאה :

השותפים	איך
עובדי המדינה	<p>פעילות פנים משרדית וממשק "שיתוף ציבור"</p> <p>תותנע פעילות בהנחיית מנכ"ל משרדים ובליווי מקצועי מטעם הנציבות ליצירה ולריענון הקוד האתי המשרדי, באופן המשלב את כל העובדים ביצירתו.</p> <p>בממשק הממוחשב, ייקרא ציבור העובדים להביע דעתו בסקר מובנה ומכוון לקוד האתי של שירות המדינה.</p>
נציגי ארגוני עובדים	<p>שיתוף הן בצוות המשימה והן בצוות ועדת ההיגוי</p> <p>כבר בשלב גיבוש ההמלצות תוזמן נציגות ארגון העובדים לקחת חלק בפעילות, בהתמקד בממשק הקשר עם עובדי המדינה.</p>
סמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש	<p>פורום הסמנכ"לים הבכירים למשאבי אנוש</p> <p>פורום פעיל בהנחיית הנציבות, אשר מקיים מפגשים רבעוניים, ולקח חלק פעיל בעיצוב הרפורמה בניהול ההון האנושי. הפורום ייקרא לקחת חלק בכנס אשר ייוחד לנושא זה.</p>
סגל בכיר בשירות המדינה	<p>פורום מנהלי מחוזות</p> <p>פורום פעיל אשר בהנחיית הנציבות מקיים מפגשים רבעוניים. ייקרא לקחת חלק בכנס אשר ייוחד לנושא זה.</p> <p>קורס בכירים בשירות המדינה</p> <p>יידרש להגיש המלצה במסגרת תכנית הקורס.</p> <p>פורום מנכ"לים</p> <p>ייוחד דיון ייחודי לנושא בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה.</p>
אקדמיה	<p>תכנית תואר שני למדעי המדינה בשיתוף הנציבות</p> <p>לומדי התכנית, בתיאום עם הנהלת הפקולטה, ייקחו חלק במיזם הצעה לקוד האתי לשירות המדינה.</p>
מגזר שלישי	<p>עמותות וגופי מגזר שלישי</p> <p>בממשק זה, יינתן דגש לגופים בעלי עניין בנושא ורלוונטיים לו.</p>

לצורך אישור ההצעה לקוד האתי, ועדת ההיגוי תיתן דעתה לנושאים הבאים :

- בחינת התייחסות ממוקדת לסגל הבכיר ולעוסקים בניהול ההון האנושי.
- היחס שבין הקוד הכללי וקודים אתיים ספציפיים של המשרדים והיחידות בשירות המדינה.
- שאלת היחס בין הקוד האתי לכללי האתיקה הקיימים, ושאלת הצורך לתיקונם.

עם אישורו של הקוד האתי על ידי ועדת ההיגוי, נציב שירות המדינה יציגו לממשלת ישראל ויפעל לפרסומו ולהטמעתו כמרכיב יסוד ביישום הרפורמה. תהליך ההטמעה יתקיים באמצעות מנכ"ל משרדים, קורסים לבכירי שירות המדינה, קורסי ניהול שונים ותכני אוריינטציה לשירות. תכנים אלו יקבעו במסגרת יישום הרפורמה כתכני חובה שיועברו לכל עובד חדש בשירות המדינה.

ההטמעה של השפה הארגונית שתגובש כנגזרת מהקוד האתי, תבוצע באחריות מטה היישום ובשיתוף יחידות המטה המרכזיות, במסגרת מערך ההדרכה הכלל מערכת. המערך יכלול הכשרות מערכתיות בקורסי ניהול בכירים, והכשרות משרדיות המכוונות ליצירת אוריינטציה לשירות. על מערך ההדרכה בשירות המדינה ראה בפרק שני בדוח זה, העוסק בפיתוח ובמיצוי פוטנציאל ההון האנושי בשירות המדינה.

יישום

עד סוף שנת 2013, ימנה נציב שירות המדינה ועדת היגוי לנושא הקוד האתי בראשות דמות בכירה בעלת יוקרה ציבורית ובהשתתפות חברים המייצגים את מלוא קשת השותפים שפורטה מעלה.

עד סוף שנת 2014, בכפוף להמלצות ועדת ההיגוי לנושא הקוד האתי, תפעל הנציבות להטמעת יעד משרדי בכל משרדי הממשלה במסגרת תכנית העבודה, ליצירת קוד אתי משרדי במהלך שנת 2015. תהליך זה ילווה ויונחה מקצועית על ידי הנציבות.

במהלך שנת 2014, באחריות הנציבות יתקיים תהליך גיבוש הצעה לקוד אתי לשירות המדינה עם הסמנכ"לים הבכירים למשאבי אנוש בשירות המדינה, במסגרת הכנס הרבעוני.

במהלך שנת 2014, באחריות הנציבות יתקיים תהליך גיבוש הצעה לקוד אתי לשירות המדינה עם חניכי קורסים לסגל הבכיר ולעתודות הניהול בשירות המדינה ובכלל זה חניכי תואר שני במדיניות ציבורית המתקיים באוניברסיטה העברית בשיתוף נציבות שירות המדינה, וקורס אלכ"א המתקיים בבית הספר לממשל וחברה של ג'וינט ישראל בשיתוף עם נציבות שירות המדינה. במקביל לאלו ובאופן דומה, יוצע לתכניות מנהלים נוספות להצטרף למיזם גיבוש הקוד בהתבסס על עבודות חניכים ובכלל זה – תכנית מעוז-סיל, תכנית קרן ווקסנר ועוד.

במהלך שנת 2014, יתקיים תהליך שיתוף ציבור עם כלל עובדי המדינה, באמצעות ממשק אינטרנטי המיועד לגבש הצעות לקוד אתי לשירות המדינה.

החל משנת העבודה 2015, יתקיים תהליך ליצירת קוד אתי משרדי בכל משרדי הממשלה. הנציבות תלווה ותנחה מקצועית תהליך זה.

עד סוף שנת העבודה 2015, באחריות נציב שירות המדינה באמצעות ועדת ההיגוי לנושא הקוד האתי, לגבש המלצה לקוד האתי של שירות המדינה ולהציגו לממשלת ישראל לאישור.

תכנון ההון האנושי בשירות המדינה

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

קיום תהליכי תכנון אסטרטגי, רב שנתיים ושנתיים, של פעילות שירות המדינה כמערכת ושל משרדי הממשלה כיחידות עצמאיות, תוך שימוש בשפת תכנון, תשתית מושגית ומנגנוני מדידה ובקרה אחידים.

במסגרת זו, קיום תהליכי תכנון להון אנושי ברמה המערכתית, ברמה המשרדית וברמת הפרט. תכנון זה יבטיח את זמינות היכולות הנדרשות מכוח העבודה בשירות המדינה בראייה רב שנתית, יבהיר את הקשר בין תשומות כוח האדם לבין תפוקות המשרד ואת הקשר בין הערכת התפוקה וההישגים של העובדים לקידום ולתמריצים הניתנים להם.

העצמת תהליכי תכנון מדיניות ובקרת הביצוע, מהווה חלק משמעותי מהשינוי בדרך העבודה הנדרשת ממשרדי הממשלה: המשרדים נדרשים לא רק לשמר את הקיים, אלא גם להוסיף ולקדם את השירות לציבור באמצעות תכנון ארוך טווח אשר יבטיח את השגת יעדיהם לאורך זמן. תכנון אסטרטגי בהתאם לחזון וליעדים, וביצוע בקרה והערכה על מה שהתממש בפועל, מהווים נדבך מרכזי לניהול איכותי ואפקטיבי בכלל ובמגזר הממשלתי בפרט. תהליך גיבוש המדיניות מחייב שילוב הן של גורמי התכנון לצורך בניית תכניות העבודה, והן של גורמים האמונים על משאבים, ובכלל זה המשאב האנושי, לצורך כימות התכנון והקצאת המשאבים למימושו.

עבודת התכנון האסטרטגי ובקרת הביצוע בפועל, תסייע למשרדי הממשלה ובכלל זה לאגפי משאבי האנוש, לקבוע סדרי עדיפויות והקצאת משאבים נכונה תוך ראייה רוחבית, על פי שיקולים מקצועיים ולאור המדיניות המשרדית. עבודה על פי תפיסת תכנון ובקרה, תוך שימוש בשפת תכנון ובקרה אחידה בעלת תשתית מושגית משותפת, תוביל לשיפור יכולות הביצוע של ההון האנושי במשרד ועל ידי כך להשגת היעדים ולהגשמת החזון שנקבע.

ניהול אפקטיבי חייב לכוון את המאמצים של כל המנהלים והעובדים וכך גם את המשאבים החומריים של הארגון, כלפי יעדים משותפים ומזוהים בבהירות. יעדים שדרך המדידה להצלחת השגתם ברורה גם היא. באשר להון אנושי, ניהול בגישה זו נועד להבטיח את הבנת התוצאות המתבקשות מפעילות כל מנהל ועובד. ניהול נכון של גישה זו מבסס תיאום ציפיות מיטבי בין ממונה לכפיף ומאפשר סטנדרטים גבוהים של ביצועים ומיומנות. בנוסף, את ההון האנושי יש לראות כנכס שניהול נכון שלו הכולל תהליכי תכנון ארוך טווח, יוביל לא רק ליכולת תגובה לשינויים, אלא גם ליכולת השפעה על היווצרותם.

בכל תהליכי התכנון להון האנושי - ברמה המערכתית, ברמה המשרדית וברמת הפרט - צריכה להתקיים תרבות ניהולית ויכולת לתכנון קשר בין תשומות לבין ביצועים ותוצאות בשירות המדינה. לעניין זה נדרשת הבהרת הקשר הישיר בין הדברים הבאים: קשר בין תשומות כוח

האדם לבין תפוקות המשרד, קשר בין התפוקה של העובד לבין מנגנוני תמרוץ ותגמול, קשר בין הערכת התפוקה וההישגים של העובד לבין מסלול הפיתוח שלו ואופק תפקידיו בשירות המדינה, ולבסוף - קשר בין קידום עובדים במסלולי פיתוח לבין כישוריהם, הכשרתם וניסיונם.

נוסף ליכולת ולמיומנות התכנון הכללית, הכרחי ליצור בקרב מערך ניהול ההון האנושי יכולות של תכנון הנדסי - ארגון ושיטות לכוח העבודה. מובהקות הצורך מקבלת משנה תוקף חזק וייחודי בעיקר במציאות שבה מתקיימת תופעת המחסור, המתבטאת בחסר בכוח אדם ובפער בין היקף המשימות והמשאבים שניתן להעמיד למשרדים לצורך מימושו. נוכח מציאות של צרכים משתנים, יש להקפיד על תכנון כוח העבודה שיבוצע כתהליך הנדסי ויביא לידי מיצוי ואופטימיזציה של המשאב היקר ביותר של שירות המדינה: ההון האנושי, בעת בנייתו ככוח עבודה משימתי, גמיש ואפקטיבי.

תהליכי התכנון להון האנושי, ובכלל זאת תהליכי תכנון ופיתוח שכבת ההנהגה בשירות המדינה, אפשו ליזום וליישם תהליכי העצמה וייצוג הולם לאוכלוסיות אשר עד כה לא צלחו בתהליכי ההתנהלות שבהם מרכיב הניהול היה חלקי בלבד.

תכנון רב שנתי ומעגל התכנון השנתי

ברצף הערכת מסוגלות של שירות מדינה, ניתן למצוא: בקצה השלילי - קיפאון, עיכוב ואף הפרעה למלוא פוטנציאל התפתחותה של המדינה; בין הקצוות - יכולת תגובה מוגבלת לשינויים בעוצמות שונות; ובקצה המיטבי - יכולת חיזוי, יכולת התאמה לשינויים ואף אפשרות, בתנאים מסוימים, להשפעה על העתיד. תהליכי תכנון אסטרטגיים, המבוססים על מערך לזיהוי מגמות שינוי, מהווים תנאי ליצירת האפשרות של מעבר שירות המדינה הישראלי מהנקודה המצביעה על מסוגלות נמוכה להתאמה לשינויים, ולכל היותר - יכולת תגובה אליהם, אל נקודת מסוגלות המאפשרת למצות את פוטנציאל התפתחותה של המדינה.

עיקרי המצב הקיים

בשירות המדינה כמעט ולא קיימת היערכות או מסוגלות לזיהוי מגמות משמעותיות הרלוונטיות להון אנושי, כך גם לא קיימת יכולת לתכנון אסטרטגי בתחום ההון האנושי, באופן הנותן מענה לראיית בנייה ולהתאמת יכולות שירות המדינה לצרכים העתידיים של המדינה והציבור בישראל.

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

תכנון ארוך טווח להון אנושי של שירות המדינה, המתקיים על ידי מערכת לתכנון אסטרטגי בנציבות שירות המדינה. מערכת המבוססת על יכולות מחקר וניתוח, שיתוף פעולה עם גורמי המטה המרכזיים⁴⁹ ופעילות משלימה במערך ההון האנושי של משרדי הממשלה המונחה על ידו

השינוי הנדרש

את ההון האנושי בשירות המדינה יש לתכנן בראייה ארוכת טווח, באופן שימצא את ביטוי בתכנית רב שנתית, אשר תיבנה באחריות נציבות שירות המדינה. התכנית תתייחס למגמות השינויים בסביבת הפעילות של שירות המדינה ולצרכים הנגזרים מכך בחתך מקצועי, מבני ומערכתי.

תכנית העבודה השנתית של נציבות שירות המדינה תכלול אלמנטים מערכתיים של ההון האנושי בכלל שירות המדינה, ונגזרות מהתכנית הרב שנתית להון האנושי. בנוסף, נציבות שירות המדינה תפתח רובדי תכנון כוח אדם ייעודיים אשר אינם קיימים כיום בתהליך התכנון השנתי הנהוג בממשלה.

בהמשך להחלטת ממשלה 4028 מיום 25 בנובמבר 2011, נציבות שירות המדינה תשתלב במעגל התכנון השנתי ובתיאום עם אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, תגבש הנחיות ליחידות משאבי האנוש בבניית תכנית העבודה הנגזרת. בהתאמה, ייבנו תכניות עבודה לניהול ההון האנושי כמרכיב בתכניות העבודה המשרדיות. בתכניות אלו, אשר ייבנו על ידי הסמנכ"לים הבכירים למשאבי אנוש, יכללו הנגזרות המקצועיות מהיעדים המשרדיים, מהמדיניות ומההנחיות לתכנון שתעביר נציבות שירות המדינה וכן מצרכים שונים העולים אד הוק מעולמות התוכן שבתחום סמכות ואחריות הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש.

בעיצוב ההנחיות למשרדים תינתן חשיבות גדולה להגשמת יעדים לאומיים כלליים ובכללם: קידום איכות ההון האנושי, והגשמת יעדים בנושא ייצוג הולם לנשים בתפקידים הבכירים, ייצוג הולם לבני מיעוטים, לבני העדה האתיופית ולאוכלוסיות נוספות במיקוד.

כחלק ממעגל התכנון ייערך תהליך של סיכום שנת עבודה, שבו יבואו לידי ביטוי תהליכי בקרה ודיווח על ביצוע מול תכנון, תחקיר אירועים מרכזיים והפקת תובנות שיוטמעו במסגרת הערכת המצב ותכניות העבודה הבאות. תהליך סיכום שנת העבודה בתחומי ניהול ההון האנושי יחל במשרדים ובנציבות בה בעת, ושיאו יתקיים בעת סיכום מערכתי בנושא ההון האנושי של כלל שירות המדינה, שתרכז נציבות שירות המדינה.

עם השלמת תהליך סיכום שנת העבודה, תפיק נציבות שירות המדינה דוח סיכום שנתי למערך ההון אנושי, אשר ישקף תמונת מצב כלל שרותית שתציג נתונים, מגמות ומידע בתחום ההון

⁴⁹ לעניין זה - משרד ראש הממשלה, משרד האוצר

האנושי בשירות המדינה. דוח זה ימשמש כבסיס להערכת המצב, לתכנון עתידי, למחקר ולגיבוש מדיניות ניהול ופיתוח ההון האנושי.

בכל תהליכי התכנון להון האנושי ברמה המערכתית, ברמה המשרדית וברמת הפרט, יש צורך להטמיע תרבות ויכולות תכנון, המבטאות קשר ברור בין תשומות לבין ביצועים ותוצאות בשירות המדינה. לעניין זה - קשר ברור בין הדברים הבאים: קשר בין תשומות כוח האדם לבין תפוקות המשרד, קשר בין התפוקה של העובד לבין תמרוץ ותגמול, קשר בין הערכת התפוקה וההישגים של העובד לבין מסלול הפיתוח שלו ואופק תפקידיו בשירות המדינה; ולבסוף - קשר בין קידום עובדים במסלולי פיתוח לבין כישוריהם, הכשרתם וניסיונם.

החלטת הממשלה מ-4 בנובמבר 2012, בנושא מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית, שמה לה כמטרה לכונן מוסדות ותהליכים שיבטיחו בסיס איתן לתכנון אסטרטגי לממשלה בתחום הכלכלי והחברתי. בהחלטה נקבע כי יוקמו מוסדות ותהליכים שיתרמו למיסוד תהליכים כלל ממשלתיים מעמיקים, מבוססי מחקר, להתמודדות מבעוד מועד עם אתגרים ארוכי טווח ובין משרדיים בתחום החברתי-כלכלי.

בין השאר נקבע, כי יוקם פורום מקצועי בכיר לתכנון אסטרטגי אשר יהווה מוקד לתהליכי חשיבה ותכנון אסטרטגיים משותפים בממשלה, כדי ליצור רציפות והמשכיות בתהליכים אלו ולפתח תשתית לעיצוב אסטרטגיה כלל ממשלתית לאורך זמן. בנוסף, נקבע כי פורום זה יגבש את הערכת המצב האסטרטגית. נציג נציבות שירות המדינה נקבע כחבר בפורום.

בנציבות יוקם גוף תכנון אסטרטגי להון אנושי. בגוף זה יונבטו יכולות התכנון ארוך הטווח, זיהוי ומחקר המגמות, יצירת הערכת מצב להון אנושי וביסוס יכולת הנחיית המשרדים בהתאמה.

נציבות שירות המדינה, תפתח את הרובד התורתי לתכנון ההון האנושי במשרדי הממשלה ותפעל להטמעתו הרוחבית בקרב כל משרדי הממשלה.

נציבות שירות המדינה תשתלב בפורום המקצועי הבכיר לתכנון אסטרטגי במשרד ראש הממשלה ותישא באחריות לייצוג נושא ההון האנושי, כנגזר ממגמות שזוהו ונותחו.

פעילות הערכת המצב להון אנושי תחל מיד בשנת הפעילות הראשונה ליישום הרפורמה ותיכלל בתהליכי הערכת המצב השנתית של כלל משרדי הממשלה החל משנת 2014.

יישום

עד סוף שנת 2013, תחל הקמת גוף התכנון האסטרטגי בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. גוף זה יישא באחריות ליצירת התשתית לתכנון האסטרטגי של ההון האנושי בשירות המדינה.

החל משנת 2014, תשתלב נציבות שירות המדינה בפורום המקצועי הבכיר לתכנון אסטרטגי במשרד ראש הממשלה וכן בכל פורום חשיבה העוסק בתכנון רב שנתי ובמשימות לאומיות ייחודיות שעליהן החליטה הממשלה והדורשות היערכות בבניין כוח.

עד סוף שנת 2014, באחריות נציבות שירות המדינה, תוכן תכנית עבודה רב שנתית לבניין ההון האנושי וכוח העבודה בשירות המדינה בהתייחס לשני צירים עיקריים: החלטות הממשלה ותכניות רב שנתיות הדורשות היערכות הולמת במבנה ובתמהיל האנושי של גופי הממשלה השונים; ומגמות שינויים בצורך במקצועות וכישורים ספציפיים בשירות המדינה, הדורשים תהליכי פיתוח והערכות ארוכת טווח בכדי לענות על הצורך העתידי.

במהלך שנת העבודה 2014, תחל בניית גוף המחקר להון אנושי וכוח העבודה בשירות המדינה שייעודו מתן שירותי תיעוד, מידע, נתונים ומגמות בנושא ההון האנושי, שימשו כבסיס לקבלת החלטות והכנת תכניות רב שנתיות ושנתיות בתחום ההון האנושי, בשירות המדינה בפרט ובראיה לאומית בכלל.

במהלך שנת העבודה 2014, תחל בניית גוף לתכנון כוח העבודה בשירות המדינה שייעודו יצירת בסיס מומחיות להנדסה, לארגון ולשיטות בתכנון ובבניין כוח העבודה בשירות המדינה.

תורת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה

צור תעודה; תתום תורה, בלמדי. ישעיהו פרק ח פסוק ט"ז

תורה מקצועית כוללת בתוכה את תפיסות היסוד, הרעיונות הדוקטרינרים והמתודולוגיות לזיהוי והבניית הידע הייחודי לארגון ומזוהה כחיוני לעתידו. המתודולוגיה התורתית ממסדת תהליכי למידה ארגונית, ותוצריה הם מסמכי תורה מקצועית, מודלים וכלים יישומיים.

פיתוח תורה מקצועית הכרחי לקידום יכולות ויצירת מסוגלות להתמודדות עם הצרכים המשתנים של הציבור. ככלל, תורה מקצועית נדרשת במיוחד לארגונים מגוונים ומורכבים, שקיימת בהם שונות רבה ושחלקי הידע המרכיבים את פעילותם מפוזרים בין גופים ואנשים רבים. בארגונים מסוג זה קיים גם הצורך בפיתוח כלים מעשיים לפעילות המבוססת ערכית ורעיונית באופן אחיד, חוצה ארגונים ורחב. במקרה הספציפי של שירות המדינה והיסודות הרעיוניים של הרפורמה בניהול ההון האנושי – יצירה וביסוס של תורת ניהול ההון האנושי מהווה תנאי להצלחתה.

עיקרי המצב הקיים

ככלל, בשירות המדינה לא קיימת תורת ניהול להון אנושי כתובה ומתועדת⁵⁰ באופן מספק. חלקים שונים בתקשי"ר מהווים בסיס לתורת ניהול בסוגיות מסוימות וכך גם בהנחיות וחוזרים שונים, אך יש ליצור תהליכים ומנגנונים תורתיים סדורים ואיכותיים. כמו כן, לא קיים גוף תורתי לניהול ההון האנושי. בשנות כהונת נציב שירות המדינה לשעבר, פרופסור גל-נור (1994-1996), היה ניסיון להקמת גוף תורתי בראשות מדען ראשי, אולם בסמוך לסיום כהונתו של פרופסור גל-נור, גוף זה פסק מלפעול.

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

קיומה של תורת ניהול להון אנושי בשירות המדינה, המבססת את תפיסות היסוד לניהול ההון אנושי ומאפשרת את מיצוי ההון האנושי בשירות המדינה

השינוי הנדרש

שירות המדינה כארגון לומד, מורכב ובעל שונות בין מרכיביו ויחידותיו, זקוק לתורה כתובה כדי לתכנן, לפתח ולנהל את ההון האנושי כמשאב עיקרי ויקר ערך. תורת ניהול ההון אנושי נדרשת לגלם בתוכה מדיניות ותפיסות יסוד דוקטרינריות להכוונת העשייה בניהול ההון האנושי. יצירתה של תורת ניהול אינה מעשה חד פעמי, אלא תהליך מתמשך של פיתוח המחבר בין תפיסות היסוד, לשינויים ולדינמיקה שבעולם המעשה.

⁵⁰ מטה יישום הרפורמה בנציבות שירות המדינה, הפיק לראשונה מדריך תכנון שנתי להון אנושי (אוקטובר 2012, גרסת נספחים 3), והחל בהטמעתו הראשונית במהלך חודש נובמבר 2012

נציבות שירות המדינה, הכוללת גוף תורתי אשר יוקם לצורך כך, תהווה מוקד ידע שיהיה סמכות מקצועית עליונה לתפיסת ניהול ההון האנושי בעבור שירות המדינה. נציבות שירות המדינה תתאים תורה קיימת, תיצור, תפתח ותעדכן באופן שוטף את תורת ניהול ההון האנושי של שירות המדינה. במסגרת אחריותה ליצירת תורת ניהול ההון האנושי, תפעל הנציבות להפקת לקחים ותובנות בנושא ההון האנושי ולביסוס תהליכי הנחלת הידע וההדרכה בנושא זה למנהלים בדרגי הניהול הבכירים בשירות המדינה, ולמערך ניהול משאבי האנוש במרכז.

תורת ניהול ההון האנושי תעסוק בתכנון כוח אדם, ניהול כישורים ויכולות, ייעוץ ארגוני, ניהול ידע אנושי, הכשרה והדרכה, ניהול כמקצוע, ממד המוטיבציה, מצוינות בעבודה, יחסי עבודה, אתיקה והיבטים ערכיים, אוריינטציה ומחויבות לשירות ותהליכי בקרה, תחקור והפקת תובנות מערכתיות.

מיד עם תחילת צעדי היישום הראשוניים, בנציבות ייערך תהליך הנבטת יכולת וביסוס הגוף התורתי לניהול ההון האנושי שבשירות המדינה. במסגרת זו יחל תהליך תיעוד, גיבוש, כתיבה והטמעת תפיסות תורת ניהול ההון האנושי. יכללו בכך היבטים הקשורים לתהליכי תכנון הון אנושי, הערכת מיומנויות עובדים, פיתוח אשכולות מקצועיים, ביסוס אוריינטציה לשירות המדינה, העברת ידע בין דורי, הכשרה, הדרכה ועוד.

כדי להבטיח את היותה של תורת ניהול ההון האנושי דינמית, עדכנית ונותנת מענה לשינויים - ומעבר לכך, את היותה בעלת השפעה מעצבת על ניהול ההון האנושי, יתווה הגוף התורתי עם הקמתו קשרי עבודה, ויפעל תוך שיתופי פעולה בארבעה ערוצים מרכזיים:

שיתופי פעולה חוץ ארגוניים: יבוססו קשרים עם גורמי אקדמיה בארץ ובעולם, ארגונים וגורמים שקיימת בהם תורה מקצועית לניהול ההון האנושי כדוגמת מערכת הביטחון ובראשם צה"ל.

שיתופי פעולה עם גורמי המטה המרכזיים: יגובש מערך רפרנטורה מקצועית של גופי המטה המרכזיים, אשר ישמשו כסמכות תורתית מקצועית הרלוונטית לתחומי אחריותם.

שיתופי פעולה עם משרדי הממשלה ויחידות הסמך: יבוססו קשרים שמטרתם זיהוי צרכים, למידה "מהשטח" והטמעת התורה.

שיתופי פעולה פנים נציבותיים: ייעשה שימוש בידע המעשי והתיאורטי הנצבר אצל מנהלים ועובדים בנציבות בהקשר של ניהול הון אנושי יחד ובראיית הרוחב, תוצרי הבקורות והביקורות, תוצרי התובנות, הלקחים, ההצלחות והכשלים. אלה יהוו מקור הזנה רב ערך לגיבוש תורה ולעדכונה.

על ציר הזמן יתבסס גוף התורה בנציבות שירות המדינה ויהפוך להיות מוקד ידע המהווה סמכות מקצועית עליונה לתפיסת ניהול ההון האנושי בעבור שירות המדינה. גוף התורה ישמש כמוקד ידע גם לגופים רלוונטיים בשירות הציבורי, לאקדמיה ולגופים דומים בארץ ובעולם.

יישום

עד סוף שנת 2013, תחל הקמת גוף התורה בנציבות. גוף זה יעסוק במיפוי נושאים וצרכים תורתיים הנובעים, בראש ובראשונה, מתכני הרפורמה בניהול ההון האנושי ובכלל זה – תורת פיתוח ההון האנושי, ממד המוטיבציה והמצוינות בעבודה בעידן הנוכחי, העצמה והעמקה של היבטים ערכיים, אוריינטציה ומחויבות לשירות, תורת הניהול, עבודת מטה, תכנון ויחסי עבודה.

החל משנת 2014, יחל תהליך מיפוי צרכים ליצירת תורה ומסמכי תורה, לנושאים שיוגדרו כבעדיפות עליונה לצורך קבלת החלטות בתהליכי יישום הרפורמה. מסמכי תורה אלו יידרשו להתבסס על הניסיון המעשי בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, על המחקר האקדמי ועל הידע הרלוונטי שהצטבר בשירות הציבורי בארץ ובעולם.

החל משנת 2014, תחל יצירת תשתית קשר ומידע התומכת ביצירת ובעדכון תורת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ובכלל זה – אקדמיה, גופים תורתיים בעולם, יחידות הסמך ומשרדי הממשלה השונים, גופי תורה ודוקטרינת ניהול הון אנושי דומים במגזרים אחרים כמו מערכת הביטחון, גופי תעשייה גדולים ועוד.

תפיסת "ניהול מבוסס יעדים" וקשר בין תשומות לבין ביצועים ותוצאות בשירות המדינה

מודל ניהול מבוסס יעדים הינו מודל שמהותו קביעת יעדים כלל ארגוניים, שמהם נגזרים היעדים הייחודיים לכל יחידה בתוך הארגון ולאחריהם היעדים האישיים שנקבעים לכל עובד בעבודתו - יעדים משימתיים ויעדי התפתחות אישית. כך, מודל של ניהול מבוסס יעדים (להלן: מודל היעדים) מעגן מצפן ארגוני המכוון את הארגון כולו ליעדיו, על פי מדרג היעדים שנקבע. היעדים שנקבעים במסגרת המודל הם בראש ובראשונה מבוססי תוצאות ותפוקות ולא מבוססי תשומות ותהליכי עבודה.

יתרונותיו העיקריים של המודל הם: מיקוד משאבים למשימות מזוהות, בהירות מטרות ויעדי הארגון מהרמה המערכתית ועד הרמה האישית, יצירת דינמיקה של עדכון והתאמת המבנה הארגוני למשימות, כולל הגדרת אחריות, סמכות, כלים מקצועיים, ויחסי גומלין נכונים לכל דרג ובעל תפקיד בארגון. עשויים להיות מספר קשיים בהטמעת מודל היעדים בשירות המדינה: שאלת ההתאמה למגוון סוגי הגופים בשירות המדינה, ההיתכנות לגזור יעדים אישיים מיעדים משרדיים לכל סוגי העובדים בשירות המדינה, ושאלת מדידת האחריות האישית להצלחה או כשל של הפרט, בהשגת יעד בפעולה בה מעורבים מספר גורמים.

עיקרי המצב הקיים

החל משנת 2006 מקדם משרד ראש הממשלה, באמצעות האגף לממשל וחברה, הטמעת תרבות תכנון בממשלה. החלטת ממשלה מספר 8402 מיום 25 בנובמבר 2011, קובעת כי משרדי הממשלה יעבדו על פי מעגל התכנון השנתי בהתאם למדריך התכנון הממשלתי (ספטמבר 2010, גרסה 4). מדריך זה הביא לידי ביטוי את מחויבותה הגוברת של הממשלה לתכנון שיטתי ומשמעותי, ואת הפנמת חשיבותו של התכנון כתנאי לשיפור כל היבטי התפקוד של הממשל על גופיו השונים. מאז, מתקיים תהליך הטמעה של עבודה על פי מדריך זה, כחלק מהמאמץ לחיזוק עבודת המטה ויצירת בסיס לניהול איכותי ומעמיק. עד כה, טרם הושלמה הטמעת תהליך התכנון על פי המדריך בכל משרדי הממשלה.

במשרדים בהם אין כלל יישום של תכנית העבודה, ניתן להניח כי הגורמים הרלוונטיים אינם פועלים על פי מודל היעדים ואין אחריות מובנית של מנהלים ועובדים למילוי משימותיהם.

ככלל, קיימים תמריצים מועטים לעמידה ביעדים ובמשרדים שאין בהם כלל תכניות עבודה מוגדרות - לא ניתן ליצור תמריצים אפקטיביים.

נוסף על אלו, ככלל, המנהלים אינם מציבים יעדים אישיים לעובדיהם במסגרת הליך הערכת העובדים.

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

שירות מדינה הפועל על פי מודל ניהול מבוסס יעדים, ובכלל זה שילוב מרכיבי ניהול ההון האנושי, תוך בדיקת השגת היעדים והתקדמות מתמדת להשגת יעדים אלו.

השינוי הנדרש

הנציבות תטמיע מנגנון הערכת מיומנויות וביצועי עובדים אשר ישמש ככלי שרת למודל ניהול על פי יעדים בפרט וטיוב ניהול המשאב האנושי ככלל. הטמעה זו תכלול יצירת מערכת ממוחשבת ייעודית לנושא. בגיבוש תפיסת ההערכה נציבות שירות המדינה תיתן דעתה לדיאלוג מעצים ומכווין בין ממונה וכפוף, לביסוס ותיקוף הערכת התפקוד ככלי שעליו יבוססו החלטות בדבר עתידו של העובד, למסלול שירותו, להבהרת הפערים הנדרשים לשיפור ולהכוונה מערכתית להענקתם⁵¹.

בעת גיבוש תפיסת הערכת מיומנויות וביצועים של עובדי המדינה, נציבות שירות המדינה תיתן דעתה לחשיבות הראשונה במעלה של הצורך בהטמעה שיטתית ומקיפה של מודל ניהול מבוסס יעדים בשירות המדינה. בכלל זה, ייקבע כי במסגרת קביעת היעדים האישיים של העובד לשנה הקרובה, היעדים הנוגעים ביעדים אישיים משימתיים ייגזרו מהיעדים המשימתיים של הארגון, בהתאם לתפקידו של העובד.

יישום מרכיבי הרפורמה השונים אשר עיקרם מבוססים על תרבות ארגונית ערכית ויציבה, חוסן ניהולי ויכולת תכנון ומדידת ביצועים, מחייב כי במסגרת הקריטריונים לבחירת המשרדים שבהם יחל יישום הרפורמה, יוגדר תנאי לקיומו של תהליך תכנון שנתי ומדידת ביצועים על פי מדריך התכנון הממשלתי.

יישום מרכיבים אלו מפורט בהמשך הדוח בחלקים העוסקים בהערכת עובדים.

⁵¹ הרחבה בנושא הערכת העובדים ראה בפרק מיצוי פוטנציאל ההון האנושי

מדידת בוחן השוואתי (Benchmark) של משרדי ממשלה בתחום ניהול ההון האנושי

מדידת בוחן השוואתי (Benchmark), היא שיטה מובנית לשיפור הביצועים בארגונים. שיטה זו מבוססת על זיהוי, השוואה, התאמה והטמעה של שיטות עבודה מוצלחות מארגונים דומים אחרים אשר מובילים בתחום ספציפי. היתרון בגישה זו הוא, כי מעבר למדידה עצמית מתקיימת מדידה השוואתית המאפשרת פעולות קידום יכולות ומבוססת על למידה מניסיונם של אחרים ולא רק מהניסיון הפנים ארגוני.

מדידת בוחן השוואתית מניבה סדרת ערכים מספריים של מדדים מסוימים שנקבעו כהולמים לצורך ייחוס והשוואה, ומול כל מדד ניתן לקבוע מיהו הארגון הטוב בתחום (Best in class), מתוך קבוצת הייחוס שנקבעה.

תהליך מדידת הבוחן ההשוואתי בארגון גדול כשירות המדינה, קרוי בשפה המקצועית Internal benchmarking, זאת משום שעל פי הגדרה זו מתקיימת השוואת בוחן של תהליכים ותוצאות בתחומים מוגדרים בארגון גדול שהקשר בין יחידותיו רופף. תהליך מדידת הבוחן ההשוואתי אשר יתקיים באופן מתמשך ורב שנתי, יעצים את המוטיבציה לאימוץ הניסיון מאחרים ושיפור ביצועים, וזאת לקראת מדידת הבוחן הבאה.

השוואת בוחן פנים שירותי בתחום ניהול ההון האנושי, גם אם אינה מוגדרת כך רשמית, תיתפס באופן לא רשמי כתהליך Competitive benchmarking. התחרות הסמויה בין המשרדים תהווה זרז ותפעל כמחולל שיפור מתמשך, כזרז להעברת ידע ולימוד מניסיון המובילים, וכתהליך שישקף בצורה ברורה את אלו שניתן להגדירם כ Role Model ואת המשרדים הנדרשים למיקוד, לסיוע ולסגירת פערים.

עיקרי המצב הקיים

כיום, לא קיימת כל תפיסה מוגדרת ומובנית מהו ניהול הון אנושי בשירות המדינה. קל וחומר, אין כל כלי מדידה סדורה של הביצועים בתחום זה, ואין תהליכי תיקון, סגירת פערים ולימוד הדדי מעצים.

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

קיום תהליך מדידת בוחן השוואתית בין כל המשרדים ויחידות הסמך בשירות המדינה בנושא ניהול ההון האנושי. התהליך יתקיים אחת לשנה, כחלק מהערכת המצב להון אנושי.

השינוי הנדרש

נציבות שירות המדינה, תגבש ותיישם תהליך מדידת בוחן בנושא ניהול ההון האנושי לכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, תהליך שייעשה בו שימוש נרחב באינדיקטורים בתחום ניהול ההון האנושי. מדידת הבוחן תאפשר לנציבות שירות המדינה, להנהלות משרדי הממשלה, לסמנכ"לים

הבכירים למשאבי אנוש ולמקבלי החלטות נוספים לקבל תמונה ברורה ומדויקת, כמותית ואיכותית על אודות ממדים שונים וחשובים בניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

השימוש במגוון אינדיקטורים יהווה כלי לשיקוף הפערים בין המדיניות, האסטרטגיה והנחיות הפעולה בעולם ניהול ההון האנושי, לבין לתוצאות ניהול ההון האנושי בפועל.

מיפוי זה יציף עוצמות וחולשות בכל אחד משרדי הממשלה, יבליט הצלחות וישקף פערים. אלו יאפשרו תהליכי תכנון פעולות שיכוונו לצמצום פערים ולימוד רוחבי בין משרדי.

האינדיקטורים המערכתיים שלפיהם יימדדו משרדי הממשלה בתחום ניהול ההון האנושי יהיו כדלהלן:

1. התאמת מבנה הארגון למשימותיו, למטרותיו וליעדיו
2. פיתוח הון אנושי
3. תכנון ביחס לאוכלוסיות המהוות את ליבת העשייה של הארגון
4. איכות הניהול
5. מערכת יחסי העבודה
6. ערכים, משמעת וטוהר מידות
7. אינדיקטור משתנה בהתאם להחלטת נציב שירות המדינה – מימוש יעדים שנתיים ורב שנתיים מערכתיים

אינדיקטורים אלו יבוססו על נתונים שיתקבלו משלושה צירי הערכה: ציר ההנהלה של המשרדים - מנכ"ל וחברי הנהלה, ציר האסדרה ע"י הרפרנטורה המקצועית בנציבות, וציר סקר עמדות עובדים במשרד.

ציר הערכת ניהול ההון האנושי על ידי הנהלת הארגון עצמו, ישקף את תמונת העולם כפי שהיא נתפסת בעיני אלו הנדרשים לנהל את ההון האנושי, ואת התהליכים המקצועיים המתקיימים לצורך כך.

ציר הרגולציה והרפרנטורה המקצועית ישקף את תמונת העולם בנושא ניהול ההון האנושי, כפי שהיא נתפסת מצד משרדי המטה המקצועיים ובמרכזם הנציבות, גופים המהווים גורם מנחה מקצועי ורגולטיבי כלפי המשרד.

ציר סקר העמדות הארגוני יבחן ממדים שונים של מידת שביעות הרצון ורמת המוטיבציה של עובדים ומנהלים במשרד ואת מגוון עמדותיהם כלפי הארגון ופועלו בפרמטרים השונים. סקר זה ישמש ככלי לקבלת החלטות בתחום פיתוח המשאב האנושי, ויצור הזדמנות עבור ההנהלה לעיסוק באסטרטגיית פיתוח המשאב האנושי מבוססת נתונים.

יתר על כן, לסקר העמדות מטרה הנוגעת להנעת העובדים עצמם. עצם הפנייה אליהם באופן ישיר לקבל את עמדתם, תבסס בקרבם את התחושה כי עמדותיהם חשובות וכי הנהלת הארגון ושירות המדינה לוקחים בחשבון את תובנותיהם. בסקר העמדות ייבחנו המדדים הבאים: אקלים ארגוני,

סביבת עבודה, שביעות רצון מהתפקיד, מהצוות, מרמת הניהול, מאפשרויות הקידום, ממערכות היחסים בארגון, רמת ההזדהות והשייכות לארגון, תפיסת ההשפעה של הארגון ואיכות שיטתו. נציבות שירות המדינה תשקלל את הנתונים הללו, ובכפוף לתיקוף המדדים לאחר סבב הרצה, תפרסם כפרסום פנים ממשלתי⁵² לבעלי העניין מדי שנה. המדדים יתפרסמו כנתוני חתך מעובדים ומשוקללים, באופן המציג את המדרג היחסי של המשרדים השונים בכל אחד מהפרמטרים בנפרד ובהערכה המשוקללת והמערכתית.

נתונים אלו ישולבו בתהליכי הערכת המצב השנתית להון האנושי שתוביל הנציבות ובמסגרת תכנית העבודה של המשרדים, אשר תידרש לכלול פעילויות לצמצום פערים מזוהים.

יישום

במהלך שנת 2014, באחריות הנציבות, תושלם מתודולוגיית מדידת הבוחן ההשוואתי להון אנושי.

במהלך שנת 2014, על בסיס המתודולוגיה שתאושר, הנציבות תפתח אתר אינטרנט ובו מערכת לביצוע סקרים, שקלול נתונים והצגה השוואתית.

במהלך שנת 2014, מדידת הבוחן ההשוואתית תבוצע לראשונה בהיקף שיקבע נציב שירות המדינה.

במהלך שנת 2015, תתקיים מדידת הבוחן המלאה לכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, בכפוף לאישור הנציב, ועדת ההיגוי העליונה ותחקור את ממצאי ההפעלה הראשונית משנת 2014.

⁵² בראייה ארוכת טווח, יש לשאוף להביא לפרסום פומבי של תוצאות אלו, באופן המאפשר פנייה ישירה למובילים בתחום עשייה לצורכי לימוד מניסיונם והעברת ידע, גם ללא מעורבות של הנציבות או גורם מנחה אחר

חלק שלישי

מיצוי פוטנציאל ההון האנושי

**כניסה לשירות המדינה ◦ מיצוי יכולות עובדי המדינה ◦ פיתוח
שכבת ההנהגה והניהול בשירות המדינה ◦ מערך ההכשרה
ניהול הידע האנושי**

אֲקִיר אָנוּשׁ, מָפֹז; וְאָדָם, מִכְתָּם אֲפִיר. ישעיהו פרק יג פסוק יב

בבסיס ההחלטה על יישומה של רפורמה בשירות המדינה עומדת התובנה כי פיתוח ההון האנושי ומיצוי הפוטנציאל שבו, הם בעלי משמעות מהותית להבטחת עתידה של המדינה וכי אנשים – הם אלו המניעים ומובילים שינוי.

באשר לכוח העבודה בשירות המדינה, עיקר העובדים נקלטים לשורותיו כ"דרך חיים". מיום קליטתם ועד פרישתם של אלו, חולפות שנים רבות שבמהלכן ניתן, ואף נדרש, למצות את הפוטנציאל הטמון באנשים.

ההון האנושי בשירות המדינה הוא נכס שאין יקר הימנו וניהולו בצורה נכונה יוביל לא רק ליכולת תפקודית אפקטיבית של שירות המדינה, אלא יאפשר להניע את שירות המדינה לכיוון של נקודת עבודה אופטימלית, שמתקיים בה מפגש בין מענה מיטבי לצורכי הציבור והממשלה ומיצוי פוטנציאל ההתפתחות של האנשים כפרטים ושל יחידות השירות כמערכת.

נוסף על כך, בנייה מיטבית של ההון האנושי היא כזו המגשימה שילוב של אוכלוסיות שונות⁵³, מבטאת צרכים ויעדים לאומיים ויוצרת גיוון (Diversity) ביכולות.

בחלק זה יוצגו ההמלצות העוסקות במיצוי ההון האנושי, אשר יכולות שירות המדינה מבוססות עליו.

⁵³ לעניין זה – ביטוי לגיוון מגדרי, דמוגרפי, ואף לאוכלוסיות ייחודיות אשר נקבעו כהולמות להגדרה המזכה להעדפה מתקנת על פי חוק. סעיף 15א(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, קובע: "בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצירקסית, ושל מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה (בחוק זה – ייצוג הולם)".

כניסה לשירות

אחד המאפיינים המייחדים את שירות המדינה, הוא קליטה של עובדים לשירותיו כ"דרך חיים" לפרקי זמן ארוכים אשר לרוב מסתיימים רק עם הפרישה. דווקא בשל האמור ובשל משקלם העצום, נדרשת רביזיה עמוקה בתהליכי המיון, הקליטה ובחינת ההתאמה להענקת כתב מינוי במסלול העסקה לתקופה שאינה קצובה. בתנאים הקיימים כיום, מחיר הטעות של קליטת עובד שאינו מתאים הוא קריטי וכמעט בלתי הפיך מבחינה מעשית.

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

קיום מערכת מיון ובחירה, אשר מאפשרת את בחירת המועמד המתאים ביותר לכל משרה הנדרשת לאיוש בשירות המדינה, תוך שמירה על עיקרון השוויון. מערכת התורמת באופן התנהלותה להגברת אמון הציבור בשירות המדינה.

שינוי מערך הגיוס והמיון התעסוקתי בשירות המדינה

הליכי הגיוס והמיון הם נקודת המפגש הראשונה של המועמדים לשירות המדינה עם המקום שבו הם מבקשים לעבוד, או שבו הם מבקשים להתקדם. ישנה חשיבות עליונה לכך שהליכים אלה יתנהלו ברמה הגבוהה ביותר האפשרית.

משימתו העיקרית של מערך הגיוס והמיון היא מציאת התאמה מיטבית בין יכולות, תכונות וכישורי המועמדים, לבין שירות המדינה כמערכת, הארגון הקולט והתפקידים הנדרשים לאיוש.

תהליכי הגיוס הם מערך הפעילויות שבו משתמש הארגון לצורך איתורם וגיוסם של המועמדים המתאימים ביותר לצורכי עבודה ולצורכי התחדשות, עדכון, שמירה על כושר התחרות, אפקטיביות ארגונית ואף לעצם שרידות הארגון⁵⁴.

על תהליכי הגיוס להיות מתוכננים בראייה ארוכת טווח כחלק מתהליך אסטרטגי. תכנון הגיוס צריך שיכלול תחזיות של כמות, איכות וסוגי המקצועות, העיסוקים, הכישורים, המומחיות וכד', של עובדים שהמשרדים כיחידות עצמאיות ושירות המדינה כמערכת, יצטרכו לאורך זמן. זאת בהתייחס לתוצאות ולתפוקות הנדרשות מפעילותם, למדיניות הגיוס לשירות המדינה ולמצב שוק העבודה. לצד זאת, המערכת נדרשת גם לענות על צרכי גיוס בלתי צפויים מראש.

⁵⁴ Schuler & Huber(1993)

מטרתו של תהליך המיון היא איתור המועמד, שתוצאותיו יהיו הקרובות ביותר לקריטריונים שנקבעו מראש. תהליך המיון נדרש להצביע על אלו שמרבית הסיכויים שיבצעו את התפקיד שהוגדר בצורה הטובה ביותר.

בתהליך המיון אמורים להיאסף סוגי מידע חיוניים מהמועמדים כגון: מיומנויות, ידע ויכולות, בכדי לאפשר הערכה כיצד המועמד יבצע את התפקיד. כמו כן, נדרש לאסוף מידע על אישיות, אינטרסים והעדפות - מידע זה תורם למידת שביעות רצון של המועמד מהתפקיד המוצע לו ומהארגון. בנוסף, נערך איסוף מידע חיוני גם לגבי מידת הרצון והמעורבות של המועמד בארגון. **תהליך המיון הוא למעשה תהליך שבדק ומווד תכונות, מאפיינים ויכולות** (Schuler & Huber, 1993).

עיקרי המצב הקיים

נציבות שירות המדינה מופקדת על ביצוע הליכי הגיוס והמיון התעסוקתי בשירות המדינה על פי המסגרת המשפטית המעוגנת בחקיקה ובפסיקת בתי המשפט ובכלל זה: חוק המינויים, בכללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומכרזים), התשכ"א-1961 [להלן - **כללי המכרזים**], ובתקנון שירות המדינה [להלן - **התקשי"ר**].

בפסקה 10.232 לתקשי"ר נקבע הסדר העקרוני שבו יש לנקוט כדי לאישר משרה בשירות המדינה, שעיקרו הוא מיצוי כוח האדם בשירות המדינה ובשירות הציבורי לפני גיוס עובדים מחוצה לו:

- ראשית תיבחן האפשרות להעביר עובד ממשרה אחת למשרה אחרת באותו משרד;
- לאחר מכן וככל שלא נמצאו מועמדים מתאימים להעברה, ניתן יהיה לפרסם מכרז פנימי המיועד לעובדי המשרד על יחידותיו, לרבות יחידות הסמך;
- אם לא נמצא מועמד מתאים, תיבחן העברתו לתפקיד של עובד ממשרד אחר;
- אם אפשרות זו לא תניב מועמד, יתקיים מכרז בין משרדי המיועד לכלל עובדי המדינה.
- רק אם לא יימצא מועמד מתאים במכרז הבין משרדי, ולא נמצא מועמד מתאים להעברה מגורמי חוץ כצה"ל, משטרה שב"ס וכד', יתקיים מכרז פומבי.

עיקרי המצב הקיים - מיון

לרוב, הכניסה לשירות המדינה מתבצעת באמצעות מכרז⁵⁵. סעיף 19 לחוק המינויים קובע: **"לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב שירות המדינה הכריז על המשרה בפומבי, על פי בקשת המנהל הכללי או מי שהוסמך על ידיו, בין אם התפנתה המשרה ובין שהיא עשויה להתפנות"**.

על סעיף זה נאמר ב"הלכת איינשטיין" כדלקמן:

"הוראת סעיף 19 לחוק המינויים, המחייבת קבלת עובדים לשירות המדינה באמצעות מכרז, היא גולת הכותרת של החוק, המגלמת את תכליתו המרכזית. היא נאמנה לרעיון הא-פוליטיזציה של השירות הציבורי. היא מתווה את דרך המלך למינויים לשירות הציבורי, שהיא בחירת הטובים ביותר לכל משרה, תוך שמירה על שוויון ההזדמנויות, על היעדר שרירות ומשוא פנים ותוך ניתוק הליך הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים..."⁵⁶

לפי סעיף 20 לחוק המינויים, ועדת השירות רשאית לקבוע כללים בדבר דרכי המכרז ופרטיו, אם בדרך כלל ואם לסוגים של משרות, לרבות כללים בדבר השתתפות עובדי המדינה במכרז. השיטה מיועדת להבטיח לציבור בכללותו, לשירות המדינה ולמועמדים למשרות המתפרסמות במכרזים, כי יבחרו למשרות הטובים, המוכשרים והמתאימים ביותר מבין המועמדים. יוזכר, כי אם קיימים כמה מועמדים בעלי כישורים דומים ומידת התאמה דומה, יש לבחור את המועמד אשר זכאי להעדפה מתקנת על פי חוק.

השיטה פועלת על סמך עקרונות של הזדמנות שווה, לרבות העדפה מתקנת, הגינות ואובייקטיביות. המועמדים למכרזים נדרשים לעמוד במבחני מיון כמו: בחינות בכתב, מרכז הערכה, וועדות בוחנים. רק מי שעובר מבחנים אלה בהצלחה מוזמן להופיע בפני ועדת הבוחנים. במכרזים מסוימים מוזמנים המועמדים להופיע רק בפני ועדת בוחנים. על שיקולי ועדת הבוחנים בבחירתה את המועמד המתאים ביותר, "הכשיר מבין הכשירים", להיות שיקולים ענייניים ומקצועיים בלבד, ללא מעורבותם של שיקולים זרים.

בשיטה הקיימת, כפי שעלה בהליך בדיקה פנימי שערכה הנציבות, תהליך איוש המשרות אורך משך זמן ארוך מאוד. נשמעות תלונות רבות, הן מצד המשרדים והן מצד המועמדים. השיטות ומתודולוגיות העבודה הנוכחיות - מיושנות; התהליכים מורכבים ומסורבלים התהליך חסר תכנון מספק בקרב המשרדים; מאגרי מידע רלוונטיים ונתונים לוקים בחסר ותהליכי הפיקוח והבקרה

⁵⁵ מכרז פומבי אינו דרך הגיוס היחידה לשירות המדינה. נוסף על משרות מסוימות שלגביהן נקבע שיאוישו בדרך של פטור ממכרז, כגון מנהלים כלליים של משרדי ממשלה, לפי סעיף 12 לחוק, חוק המינויים מכיר גם בסמכות לקבוע שעובדים מסוימים יצטרפו לשירות המדינה בהליך של פטור ממכרז (סעיפים 21 ו-37 לחוק)

⁵⁶ בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים החדשה ואח' נ' מדינת ישראל ואח', פ"ד נב (5), 111, 123 (פסק הדין ידוע כ"הלכת איינשטיין")

לא אפקטיביים דיים. לצורך המחשה, בשנת 2012 ממוצע משך הזמן לכינוס ועדת בוחנים היה 74 ימים ממועד אחרון להגשת מועמדות ועד יום ביצוע ועדת הבוחנים.

כתוצאה מהאמור נושרים מהתהליכים מועמדים מתאימים, אין ביטחון בתוקף האבחונים ואין ביטחון כי המועמדים הטובים והמתאימים ביותר מתוך המועמדים הפוטנציאליים אכן נבחרים ומצטרפים לשירות המדינה.

עיקרי המצב הקיים - מכרזים

בתהליך הגיוס והמיון המתבצע כיום לאיוש משרות ישנן שתי בעיות עיקריות: התארכות משך הליכי המכרז והיעדר מקצועיות מספקת בהליך המכרז, לרבות בעבודת ועדת הבוחנים.

הליך המכרז לוקה בחסר בכמה מובנים: ההליך ארוך זמן ארוך ולא סביר; לא מתקיימת פנייה יזומה לקהלי יעד בעלי פוטנציאל מצוינות וכישורים מקצועיים מיטביים; הליכי הסינון אינם לוקחים בחשבון באופן מספק את נתוני העבר של המועמדים; עבודת המיון מתקיימת ללא מעורבות אפקטיבית של היחידות הקולטות בתהליך הגיוס; אין פתיחות מספקת לקליטת מועמדים מחוץ למערכת.

הסיבות לפרק הזמן הארוך שלוקח תהליך המכרז: הצורך בבדיקת עדכניות תיאור התפקיד ודרישותיו בתקן על ידי נציבות שירות המדינה טרם פרסום המכרז; הצורך בפרסום מכרזים פנימיים למשרות תחיליות בדירוגים שבהם הפרסום איננו יעיל ובמקרים רבים אינו מאתר פוטנציאל מועמדים מתאים; תהליכי הבחינות ארוכים; משך הזמן הרב החולף בין השלמת תהליכי הבחינה ועד לכינוס ועדת הבוחנים; השירות למועמדים ולמשרדי הממשלה לוקה בחסר.

כתוצאה ממשך הזמן הארוך של תהליך המכרז נושרים מועמדים ראויים ומוצאים חלופות תעסוקה זמינות יותר. כמו כן, נגרם עיכוב באיוש המשרות בשירות המדינה, נפגעת יעילות העבודה המקצועית של המשרדים ומתגבר הצורך בשימוש בפתרונות זמניים דוגמת מינוי ממלאי מקום, תופעה היוצרת קשיים.

בנוסף, לא מתקיימים די מאמצים הנדרשים לאיתור ולמשיכת מצטיינים להגשת מועמדות למשרות המתפנות בשירות המדינה. אין גורם האמון על ריכוז מאגר אפקטיבי של מועמדים המבקשים להתקבל לשירות ואין מנגנון מובנה התומך במשיכתם וקליטתם כאוכלוסייה במיקוד.

הליך הבחירה בוועדת הבוחנים לוקה בחסר בעיקר בהיבטים הבאים: חברי ועדת הבוחנים ומרכזי הוועדה אינם בקיאים דיים ברזי ניהול הליך המכרז ובשיטות לראיונות מועמדים; קיים חוסר בכלי ההערכה מספקים לצורך בחינת המועמדים; ריאיון המועמדים אינו מתקיים באופן מובנה ומקצועי דיו ונערך על ידי חברי ועדה שאינם מומחים בהליכי מיון והערכה.

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

שיפור מערכתי בנושאים הבאים: השירות למשרדי הממשלה ולמועמדים, איכות ומהימנות תהליך האבחון והמיון, משך זמן הגיוס והמיון, מערך הבקרה והמחקר של נציבות שירות המדינה.

השינוי הנדרש – בנושא גיוס ומיון

יש להמשיך ברפורמה מבנית במערך הגיוס והמיון בשירות המדינה, אשר תתאים את מערך הגיוס והמיון בשירות המדינה למגמות המודרניות הקיימות כיום בשוק העבודה, כמו גם לצרכים המשתנים של כוח העבודה בשירות המדינה ולהתנהגות כלכלת השוק החופשי. זאת מתוך רצון להבטיח את התאמת הנקלטים לשירות לצורכי שירות המדינה.

במסגרת ייעול במערך הגיוס ומיון העובדים, נציבות שירות המדינה תתמקד בקביעה ובהתוויית מדיניות, בתכנון אסטרטגי ארוך טווח, בקביעת סטנדרטים, אמות מידה ונורמות שירות, בביצוע מחקר ופיתוח, במיסוד תהליכי פיקוח ובקרה ובפיתוח שיטות ותהליכי עבודה אפקטיביים. לצד זאת, ישונו תהליכי הפניית מועמדים למיונים ולאבחונים מותאמים תוך ייעול ופישוט כל אחד ממרכיבי התהליך הקיים.

ב-2012 פותחה מערכת גיוס מקוונת בשיתוף פרויקט "מרכבה" כשלב א', קדם מיון, ובסוף 2012 היא הופעלה לראשונה. המערכת שפותחה מאפשרת צפייה במכרזים פנימיים, בין משרדיים ופומביים והגשת מועמדות בהתאם לזכאות המועמד, הקמת תיקי מועמדים ואפשרות לעדכון פרטים ומעקב אחר כלל המועמדות שהוגשו בזמן אמת, הזנת פרטים לשאלון מקוון למועמדים לכל סוגי המכרזים, ניהול תקשורת מקוונת ומיידית עם המועמדים, עדכון סטטוס מועמדות בזמן אמת, ביצוע בקרה והנפקת דוחות רלוונטיים.

במטרה לייעל את השירות למועמדים ולמשרדי הממשלה ובכדי לתת מענה לעשרות אלפי הפניות בשנה, החל מחציון ב' 2012, הוקם מרכז שירות ארצי למועמד וכן צוות תומך שירות באגף בכיר בחינות ומכרזים, לסיוע במתן תשובות ולסיוע בנושאי המכרזים והמיון מגורמי מקצוע. באמצעות מיקור חוץ, מרכז השירות פועל במרבית שעות היממה, ונותן מענה למועמדים באמצעות מערכת צ'אט אינטרנטית הכוללת מסירת מידע מלא ומקיף בכל הנוגע לנושאים כלליים ואישיים על אודות שלב קדם המיון.

השלב הבא, הנדרש ליישום בשנת 2014, עוסק בדפוסי האבחון והמיון. השינוי במערך המיון יתאפיין במספר תחומים: ביצוע מבחני מיון באמצעות גורמי חוץ ומכאן נגזר הצורך ליצירת מערך התקשרות ופיקוח מובנה בין נציבות שירות המדינה לבין מכוני המיון; הפצת זימונים למועמדים באופן מקוון, לאחר אישורם במערכת הקדם מיון; קטלוג כלל מקצועות העיסוקים בשירות המדינה למטריצת אשכולות מיון, ובכך בניית הליך מיון מותאם תפקיד ודרגת המשרה אל מול מכוני המיון החיצוניים; שימור מידע על אודות מועמדים שעברו הליך אבחון תעסוקה.

לשם התוויית הגדרות המיון בעבור כל מכרז מופו כלל התפקידים הקיימים בשירות המדינה וקוטלגו למטריצת אשכולות עיסוק ורמות תפקיד. כל אשכול ורמה אופיינו במערכת בחינה ייחודית. ביחס לאלו, נציבות שירות המדינה קבעה את הגדרות המיון וקביעת "קו חתך" בין הרמות השונות והאשכולות המקצועיים.

תהליך המיון ייקבע בהתאם לתחומים של המשבצת שאליה שייך התפקיד, בשינויים שניתן יהיה לקבוע, בדגש על משרות ייחודיות למשרד - לא משרות בסדרה ארצית, בהתאם לשיקול דעת המשרד ולאישור אגף בחינות ומכרזים.

תהליכי מיון ייחודיים - בהינתן ונדרש הליך מותאם למיון למשרה ייחודית לבקשת המשרד, יציע אגף בכיר בחינות ומכרזים, ככל הניתן, הליך מיון מותאם למשרה זו.

נציבות שירות המדינה תקבע כללים המבטיחים ומבססים בתוך המשרד הממשלתי, את השיתוף בין גורם משאבי אנוש לממונה הישיר למשרה בתהליך בניית תיאור התפקיד וכן בקביעת המבחנים המקצועיים הנדרשים לאיוש המשרה, וכל זאת בכפוף לאישור נציבות שירות המדינה. בתהליך זה יינתן ביטוי לבחינה מגדרית על ידי הממונה על מעמד האישה במשרד. כללים אלו יהיו תקפים לא רק לתהליכי מיון ייחודיים, אלא בכל מקום שבו נדרשת פעילות משרדית לקביעת תיאורי תפקידים.

נציבות שירות המדינה תפתח ותעשה שימוש בבחינות ובכלים ייחודיים לצרכי מיון מיוחדים כגון משרות מדעיות וטכנולוגיות או צורכי שפה ייחודיים, תוך מתן שיקול דעת להחלפת אמצעי מיון סטנדרטיים, בשיתוף פעולה עם המשרד הנוגע בדבר. הכול בכפוף לפיקוח ואישור נציבות שירות המדינה.

בהתאם לצורך תפעל נציבות שירות המדינה, בתאום עם משרדים שיהיו מעוניינים בכך, להוסיף לטופס הגשת המועמדות הראשוני והממוחשב בחינות ושאלונים נוספים, כחלק מתהליך המיון, כדוגמה: משימה מקצועית למיון טרומי; יחידת המבחנים של נציבות שירות המדינה תאשר את השאלונים, הבחינות ושלבי המיון הייחודיים, ככל שלב מכרזי. כמו כן, ניתן יהיה להוסיף חלק בטופס המועמדות שבו יידרש מועמד, במשרות שייקבעו, לפרט מידע באופן מילולי באמצעות כתיבת חיבור קצר, למשל: כדי להסביר מדוע הוא מעוניין במשרה, מה מכשיר אותו לדעתו לקבלה, מה היו הישגיו הרלוונטיים למשרה בעבר וכד'. החיבור יובא בפני ועדת הבחנים שתיתן הערכה.

במסגרת העמקת שיתוף הפעולה בין המשרדים לבין נציבות שירות המדינה ולצורך שקיפות הליכי המיון בשירות המדינה, נציבות שירות המדינה תפעל להקמת בסיס מידע רחב שיכלול את הליכי המיון. הנציבות תפעל לפרסם באתר המתאים את נהלי מיון העובדים שאושרו ושיאושרו ייחודית למשרדים השונים למשל: נוהל קליטת עובדים לאגף התקציבים, נוהל קליטת מזכירים ראשיים בהנהלת בתי המשפט ונוהל פרקליטות. ככל הניתן, יפורסם גם משקלם של כלי המיון השונים.

נציבות שירות המדינה תפעל לשנות את הכללים התקפים כיום ותעגן הסמכה לנציב שירות המדינה לקבוע הליכי מיון שונים.

גיוס אקטיבי - לצורך מקרים שבהם יעלה צורך לגיוס אשר לא ניתן לענות עליו באמצעות פרסום פומבי כנהוג כיום, כדוגמה: משרות הדורשות הצבתם של בעלי כישורים ייחודיים, אוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם או שמתקשות בהגשת מועמדות וכד', נציבות שירות המדינה תתקין ותקבע דרכי איתור אקטיביות וייחודיות לצורך איתור האוכלוסיות המתאימות, הגעה אליהן ונקיטת פעילות יזומה לצורך עידודן להגשת מועמדות למשרות בשירות המדינה. יש להדגיש כי פעילות זו לא תעשה בסתירה לעיקרון ההזדמנות השווה או לצורך בניהול הולם של תהליך המיון והבחירה. לעניין זה, דווקא בשל היוזמה והפעולה האקטיבית הדומה במידת מה לוועדת איתור, תינתן הדעת לנושא הייצוג ההולם וההיבט המגדרי.

ויתור על הצורך בפרסום מכרז פנימי - ביחס למשרות התחיליות, תפעל נציבות שירות המדינה לויתור על דרישת המכרז הפנימי, כנדרש בהוראת התקשי"ר, ותאפשר יציאה ישירות למכרז פומבי. אין בכך לגרוע מהאפשרות של משרד לקבוע מדיניות, שתאפשר לו להחליט לצאת למכרז פנימי או בין משרדי לפני מכרז פומבי.

נציבות שירות המדינה תקבע תיקון לפרק 12 לתקשי"ר, לגבי מקרים שבהם נערך הליך מכרז פנימי ולאחריו מכרז פומבי אך לא נמצא בשניהם מועמד ראוי, והאפשרות לדלג על שלב המכרז הפנימי בפעם השנייה ולממש ישירות מכרז פומבי שני, זאת אם לא חלפה תקופה של שנה מן המכרז הפנימי הראשון, כפי שנציבות מתירה כיום.

פרסום שכר למשרה - במסגרת פרסום המכרז הפומבי באמצעות האינטרנט, לצד המכרז הפומבי שיתפרסם באינטרנט, תפרסם נציבות שירות המדינה את השכר הצפוי למשרה, בדרך של טווח שכר/ממוצע. בנוסף, יפורטו הטבות מתחום הרווחה, זכאות לימי חופשה וכד'. יצוין האם הפרסום כולל רכיבים כגון הוצאות רכב, טלפון, שעות נוספות וכד'. לצורך כך, המשרד שעורך את המכרז יערוך סימולציית שכר למשרה לפני פרסום המכרז. הסימולציה תאושר על ידי הגורם המוסמך במשרד, על פי אמות מידה שייקבעו הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר ונציבות שירות המדינה. במקרים חריגים שבהם יוחלט שלא לפרסם את השכר עם פרסום המכרז, סימולציית השכר תוצג למועמד לפני הריאיון עם ועדת הבוחנים.

ייעול תהליך קבלת המלצות על מועמדים - לצורך ייעול תהליך קבלת המלצות על מועמדים, מומלץ לפתח את המערכת הממוחשבת של המכרזים בשירות המדינה. פיתוח זה יאפשר למועמד למסור לממליצים קישור ממוחשב למערכת המכרזים. בקישור יוכלו הממליצים להגיש המלצות באמצעות טופס המלצה חצי מובנה ובאופן ישיר לתיקו של המועמד, שלא באמצעותו, תוך הבהרה כי להמלצות אלה יינתן משקל רב יותר בעת בחינת המועמדות. אין בכך לשלול גם הגשת המלצות בידי המועמד עצמו.

הגשת מועמדות למשרות תחיליות טרם השלמת תואר או קבלת רישיון - תתאפשר הגשת מועמדות למכרז במשרות תחיליות מסוימות בשירות המדינה, שנדרש בהן תואר אקדמי או רישיון על פי דין כתנאי סף, במקצועות שבהם המשרד סבור שהדבר נחוץ והנציבות אישרה את הדבר. זאת בכפוף לכך שתנאי הסף של השלמת התואר אקדמי או קבלת רישיון על פי דין יתקיים לפני מועד הריאיון בפני ועדת הבוחנים. כך למשל, ניתן יהיה להגיש מועמדות למכרז כאמור בסמסטר האחרון של הלימודים האקדמיים או בחודשים האחרונים של תקופת ההתמחות.

יצירת דרכי גיוס, מיון והשמה ייחודיים למועמדים בעלי כישורים ייחודיים - במקרים שבהם תפקידים מסוימים ומוגדרים, זוהו כדורשים השמה של אנשים בעלי איכויות ייחודיות של מצינות אקדמית ומחקרית ונדרשים לארגון לצורך השגת יעדים ומטרות ייחודיות, תפתח נציבות שירות המדינה הליך בדומה לוועדת איתור. ההליך ייעשה במסגרת כללי המכרזים ובתוספת הליכי מיון מתאימים, ויאפשר להגיע אל המועמדים ולגייסם לשירות המדינה במהירות וביעילות.

קבלת מידע על אודות מכרזים בשירות המדינה – מומלץ כי נציבות שירות המדינה תפעל ליצור אפשרות ממוכנת לקבלת מידע, כך שלכל מי שמעוניין להגיש מועמדות תהיה אפשרות לרישום באתר נציבות שירות המדינה לשם קבלת מידע על אודות מכרזים בשירות המדינה, וזאת לתקופה קצובה בזמן. ניתן יהיה לקבל את המידע האמור בחיתוך לפי תפקידים או משרדים ספציפיים שבהם המועמד מעוניין להשתלב. אמצעי זה ידוע בעולם המחשוב בשם RSS.

סינון טרומי - מומלץ כי נציבות שירות המדינה תתקן את כללי המכרזים באופן שיקבע כי עורך המכרז רשאי לקיים הליך של סינון טרומי של מועמדים על פי אמות מידה בעלות תוקף ניבוי. אגף בכיר בחינות ומכרזים בנציבות שירות המדינה יאשר את אמות המידה הללו, שייקבעו מראש לפני פרסום המכרז. תכליתו של המיון הטרומי תהיה להפנות רק את המועמדים המתאימים ביותר להמשך הליכי הגיוס, שבהם מושקעים משאבים רבים, במרכזי הערכה או במכוני מיון.

תהליכי המיון והסינון יסתמכו ככל הניתן על נתוני עבר של המועמדים, נתונים שהם בעלי משמעות ותוקף ניבוי להתאמה למשרה כגון: עמידה בבחינות מקצועיות, הישגים אקדמיים, בחינות פסיכוטכניות, ניסיון קודם וכד'. כך, ניתן יהיה לקצר את תהליכי המכרז ללא צורך בזימון המועמדים לבחינות ייעודיות במסגרת ההליך.

תכנון מוקדם של לוחות זמנים להליכי המכרז – כבר כיום משרדים המבקשים לפרסם מכרז רשאים לתכנן מראש, בשיתוף הנציבות, לוח זמנים מוגדר מראש לכל שלבי המכרז. לתכנון מוקדם זה השפעה רבה על קיצור לוחות הזמנים לסיום הליך המיון והבחירה. אף כי כבר עתה אפשרות זו קיימת, נציבות שירות המדינה תיידע את המשרדים על האפשרות לפנות מראש לנציבות כדי לתכנן למכרז פנימי או פומבי לוח זמנים קבוע לכל שלב במכרז, שניתן לפרסמו כבר בראשית הליך המכרז. הנציבות תעודד את המשרדים לעשות כן בקביעת אמות מידה לאיכות השירות שנותנות יחידות משאבי האנוש במשרד, ובכלל זאת לוחות זמנים מומלצים בתהליך המכרז, בשים לב להיקף המועמדים, אופי המשרה, וכד'.

עיקרי המצב הקיים בנושא עבודת ועדת הבוחנים

במצב הקיים, מועמדים שעברו את הליכי המיון המוקדמים מוזמנים לוועדת בוחנים המראיינת אותם ומסכמת את החלטתה. כיום, לא פעם, מינויים של נציג נציבות שירות המדינה, נציג משרד אחר ונציג ציבור כחברי ועדת הבוחנים נעשה על ידי המשרדים עצמם ולא על ידי נציבות שירות המדינה בהתאם לכללים המחייבים.

נוסף על כך, במצב הקיים ועדת הבוחנים מבצעת למעשה שתי פעולות השונות מהותית זו מזו: האחת, פעולה השייכת לתחום המיון, קרי: ריאיון המועמדים; והשנייה, פעולה השייכת לתחום קבלת החלטות בנושא משאבי אנוש, קרי: ההחלטה באשר למועמד המועדף לאיוש המשרה.

ביצוע ריאיון למועמד הוא תחום מקצועי, הדורש למידה והכשרה בכדי שיוכל לשמש כלי בעל תוקף ניבוי משמעותי. נתונים מחקרניים מצביעים על בעייתיות בתוצאות הריאיון כאשר הוא מתבצע על ידי מראיינים לא מקצועיים בתחום זה. באופן טבעי, חברי ועדת הבוחנים אינם בעלי הכשרה כמראיינים. בשל כך, עלולות להתרחש טעויות המאפיינות ראיונות לא מקצועיים ולהתקבל החלטות המושפעות משיקולים מוטעים כמו: אפקט ההילה, אפקט הבולטות, אפקט הראשונות והאחרונות ואפקט הדמיון. כתוצאה מטעויות מקצועיות אלו, תוצאת הריאיון עלולה להיות מוטעה ולא לשקף בצורה נכונה את איכות המועמד.

הנתונים המחקרניים מצביעים גם על מספר תנאים החשובים למיצוי תוכן משמעותי מריאיון. אחד התנאים הוא יצירת אווירה נעימה, מקבלת, ואף אינטימית במידה הראויה.

ביחס לאלו, להלן פירוט הפערים המקצועיים בתהליך הריאיון כפי שמתקיים כיום:

- קבוצה גדולה של חברי ועדה (ארבעה-חמישה מראיינים) מקשה מאד על הגדרת המפגש כריאיון.
- מטרת הריאיון אינה מחודדת בכללי הנציבות וכך גם אופן מימושו ולכן אין אחידות בתהליך, אין תיאום בין הנושאים שבהם אמורים המראיינים להתמקד, לא קיים סדר קבוע של העלאת הנושאים מול המועמד ולא קיימת סטנדרטיזציה בין הראיונות והנושאים שעליהם נשאלים המועמדים. בסופו של יום, קיימת בעייתיות בהשוואה בין המועמדים.
- במצב של ריבוי שאלות וריבוי מראיינים, יכול המועמד להפעיל מניפולציה ולשחק בין השואלים.
- מחקרים מצביעים על ההשפעה של המראיין על המראיין בבואו להחליט על המועמד המתאים. השפעה זאת מהווה גורם רב משקל, הרבה מעבר למשקל הסגולי של המידע אשר הוצג ועלה בריאיון.

לאור פערים אלו, יכולה להתקבל בוועדת הבוחנים החלטה שגויה הנשענת על הטיה מוקצנת וייחוס משקל גבוה מידי הניתן לריאיון, שהוא הליך מיוני רגיש מאד לשגיאות.

השינוי הנדרש – בנושא ועדת הבוחנים

על נציבות שירות המדינה לפעול לטיוב הליך המכרז הפנימי והפומבי, לרבות הליך הבחירה בוועדת הבוחנים. קיומו של הליך מקצועי ישפר את איכות כוח האדם בשירות המדינה, ועולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי של בחירת המועמד המתאים ביותר למשרה. זאת ועוד, התמקצעות של ההליך תתרום להגשמת עקרון השוויון העומד בבסיסם של דיני המכרזים, ותבטיח הענקת משרה ציבורית למועמד הראוי ביותר לכך. ההעמקה המקצועית תצמצם את האפשרות לקבלת מועמדים על בסיס שיקולים לא ענייניים או שגויים.

מימוש הכללים התומכים באובייקטיביות הבחירה - בראש ובראשונה, יש לפעול וליישם את הכללים שנועדו למנוע הטיה משיקולים זרים. לפי חוק המינויים וכללי המכרזים, הסמכות למנות את חברי ועדת הבוחנים מצויה בידי נציב שירות המדינה⁵⁷. ההחלטה בדבר הוספת נציגים נוספים מטעם נציבות שירות המדינה או מטעם הציבור בוועדה, נוסף על נציגי המשרד בוועדה, נובעת מהיותם גורמים אובייקטיביים בעלי נקודת מבט שונה מזו של נציגי המשרד, ומהצורך לממש בקרה על ההליך. מינוי נציגים אלה על ידי המשרד הנוגע בדבר בעצמו, עלול לאיין את תפקידם.

כאמור, לא פעם היחידה המקצועית היא המזמינה את נציג המשרד האחר ואת נציג הציבור, ובכך היא קובעת בעצמה את הרכב ועדת הבוחנים. בחירה זו יכולה להיות עניינית לחלוטין, אך יכולה גם להיות מונעת מן הרצון לבחור אנשים "נוחים", אשר לא ימנעו בחירה של אנשים שהיחידה מעוניינת בהם. מצב דברים זה אינו תורם לחיזוק אמון הציבור בהליך המכרזים בשירות המדינה. בהקשר זה, נציבות שירות המדינה נדרשת להבטיח את קיום הוראות הדין בעניין מינוי חברי בוועדות הבוחנים.

נוסף על כך שנציבות שירות המדינה תמנה את נציג נציבות שירות המדינה ונציג משרד אחר, נציג הציבור ייבחר מתוך רשימה מסודרת, שנציבות שירות המדינה תאשר ותנהל תוך מיכון הנתונים. זאת באופן שיבטיח כי יישמר עיקרון אי התלות בין המשרד ונציג נציבות שירות המדינה. נציג הציבור יהיה, ככל האפשר, בעל זיקה לתחום העיסוק של המשרה המוכרזת.

נציבות שירות המדינה נדרשת לוודא כי בוועדה יינתן ייצוג לבני שני המינים, וככל הניתן בשיעור זהה.

בכדי לתמרץ את נציגי הציבור ובכדי ליצור מחויבות לתהליך, הוראת תכ"מ 13.1.9 מעגנת אפשרות תשלום לנציגי ציבור המשתתפים בוועדות המכרזים. ראוי כי נציבות שירות המדינה תפעל, במידת הצורך, לממש אפשרות זו ותיידע את המשרדים בדבר ההוראה האמורה.

⁵⁷ סעיף 26 לחוק המינויים, וסעיף 36 (א) לכללי המכרזים. כמו כן, פסקאות 11.456 (ה), 11.457 (א)2 ו- 12.363 (ג) לתקשי"ר

טיוב המקצועיות בתהליכים שבהם מתקבלת ההחלטה בדבר המועמד המתאים למשרה - באחריות נציבות שירות המדינה לבצע הכשרה מקצועית מתאימה למרכזי ועדות המכרזים בטרם כניסתם לתפקיד. וכך גם, באחריות נציבות שירות המדינה לבצע הכשרה מקצועית מתאימה לחברי ועדות בוחנים.

לצורך כך, מומלץ כי בשלב הראשון נציבות שירות המדינה תגבש תורת הכשרה והסמכה מקצועית לנציגי המשרדים ובכלל זה, התהליכים הארגוניים, המקצועיים והמשפטיים שנדרש לתת עליהם את הדעת. דגש יינתן ללימוד סוגיית הייצוג ההולם. יומלץ כי בשלב השני, הנציבות תגבש תכנית להטמעת תהליכי ההכשרה וההסמכה לנציגים. תהליך ההסמכה יכול לשלב לימוד ממוחשב מרחוק (e-learning) ופגישות פרונטליות שיכללו היבטים נוספים.

נציבות שירות המדינה תפנה לאיגודים המקצועיים אשר נציגיהם משתתפים כחברים בוועדות מכרזים פנימיים ובין משרדיים, ותציע להם להשתתף בהכשרה המקצועית שתגבש לעניין עבודת ועדת הבוחנים.

פיצול בעבודת ועדת הבוחנים לשני תהליכים נפרדים - קיום ריאיון מקצועי כתהליך מקדים לוועדת הבחירה, על ידי שני אנשי מקצוע מנציגי המשרד שהוסמכו על ידי נציבות שירות המדינה, הפועלים כוועדת ריאיון. בשלב זה, יבוצע ריאיון מעמיק ומקצועי לכל המועמדים שהגיעו לשלב הסופי⁵⁸, וועדת ההחלטה, בהרכב רחב יותר, תקבל את ההחלטה בדבר בחירת המועמד המתאים, על סמך עיון במכלול הנתונים בכתב לגבי המועמדים לרבות הממצאים משלב הריאיון המקצועי⁵⁹. לחלופין, ניתן לקיים את וועדת הריאיון בהרכב של איש מקצוע אחד מנציגי המשרד שהוסמך, ועמו איש מקצוע מתחום מדעי ההתנהגות / פסיכולוג. יצוין כי מודלים של פיצול בין ראיונות מועמדים לבין גוף מחליט קיימים, למשל, בגופי ביטחון בישראל.

פיצול עבודת ועדת הבוחנים לשני תהליכים עוקבים צפוי לתת מענה לבעיות שהוצגו ביחס למצב הקיים. ועדת ריאיון מצומצמת המורכבת משני מראיינים, תוכל ליצור את האווירה הדרושה לריאיון, להעמיק את משך הריאיון ואיכותו ואת תוקף הניבוי למידת התאמת המועמד. בנוסף, המראיינים יוכוונו ביחס למהלך הריאיון ויודרכו בעזרת שאלות הכלולות בתכנון החצי מובנה של הריאיון, כך שתיווצר אחידות בין הראיונות ויוגבר השוויון בין המועמדים. ככלל, נציבות שירות המדינה תקבע את השיטה הפרטנית ואת אופן הפעילות המקצועית אשר יתקיים בשלב הריאיון.

ועדת החלטה תפעל בהרכב זהה למצב הנוכחי. הוועדה מונה בדרך כלל ארבעה חברים: שני נציגי משרד שבהם הממונה הישיר, נציג ציבור ונציג נציבות שירות המדינה. מומלץ כי נוסף לחברי הוועדה ישולב הפסיכולוג המראיין כיועץ ללא סמכות הצבעה.

⁵⁸ ככל הניתן, יוודא האחראי כי בוועדת הריאיון יינתן ייצוג לשני המינים

⁵⁹ למען ההבהרה יצוין, כי המודל המוצע לא יחול בשלב זה על איוש משרות שנקבע להן נוהל מיוחד, מסוג הנהלים שצוינו לעיל כגון: משרד החוץ, פרקליטים, אגף תקציבים וכד', גם אם הן יהיו במשרדים שייבחרו כמשרדי "נחשון"

ככלל, בפני הוועדה המחליטה יוצגו נתונים של כשמונה⁶⁰ מהמועמדים בעלי הציונים המשוקללים (הבנויים מכל נתוני המיון כולל הריאיון) הגבוהים ביותר באופן מדורג, וזאת לאחר שהתקיים ראיון עם מספר גבוה יותר של מועמדים, אשר עברו את שלב הבחינות בהצלחה. חברי הוועדה המחליטה ידונו בכל מועמד, על סמך כל הנתונים שנאספו, כלומר נתוני המיון הכוללים בין היתר את חוות הדעת שגובשה במכון המיון, תוצאות הריאיון, הנתונים האישיים של המועמד, המלצות, תיק אישי, וכל חומר אחר המצוי בידי מערכת המיון, בתוספת ההתרשמות בעל-פה שתימסר על ידי חברי ועדת הריאיון.

בנוסף, הפסיכולוג או הגורם המקצועי שהוסמך מטעם הנציבות והשתתף בשלב הריאיון, יוכל להציג לחברי הוועדה בצורה מיטבית את חוות הדעת של מכון המיון, ובעת הצורך להבהיר מבחינה מקצועית נקודות שיעלו במהלך הדיונים וחברי הוועדה יהיו מחויבים בפרוטוקול להתייחס לחוות דעתו המקצועית.

נתוני המועמדים יוצגו בפני הוועדה המחליטה לפי קטגוריות. כל חבר בוועדה יעריך עבור כל מועמד את הנתונים שיוצגו, והציונים יינתנו באופן שייקבע על ידי הנציבות. כך גם ייקבעו הכללים לאופן שקלול הערכת החברים בוועדת ההחלטה לכדי יצירת הציון הסופי של כל מועמד אשר יקבע את מיקומו ביחס למועמדים האחרים, ואופן קבלת ההחלטה בדבר המועמד המתאים ביותר לתפקיד. ככלל, מומלץ כי המועמד המתאים ביותר לתפקיד יהיה המועמד בעל הציון הגבוה ביותר, עם זאת, נציבות שירות המדינה תתקין הנחיות הנוגעות למקרים בהם הועדה תבחר במועמד שלא לפי מדרג הציונים, בדגש על הנמקת ההחלטה. יודגש, כי הציון הניתן על ידי כל חבר ישמש כבסיס לדיון של הועדה כולה, כך שחברים יוכלו לשכנע ולהשתכנע, טרם קביעת הציון הסופי.

בנוסף, על ועדת הבוחנים לבחון האם אחד או יותר מהמועמדים זכאים/ם להעדפה מתקנת על פי חוק. אם יימצא כזה, הוועדה תידרש לדון בכישוריו ולהשוות אותם לכישורי המועמדים האחרים. במקרה בו יימצא כי למועמד הזכאי להעדפה מתקנת כישורים דומים והתאמה דומה לדרישות התפקיד כמועמד אחר, יש לבחור את המועמד הזכאי להעדפה מתקנת. ככלל, על הוועדה לנמק באופן מפורט את הליך הדיון, ובכלל זה את החלטתה בדבר נושא ההעדפה המתקנת ושיקוליה בעניין.

עם מימוש הפרדה בין הוועדה המראיינת לוועדה המחליטה יוסר חסם מקצועי משמעותי של ההשפעה המוגברת של הריאיון על כל חברי הוועדה המחליטה, אשר תגביר את יתר הנתונים האובייקטיביים אשר יונחו לפניה בדבר המועמד.

⁶⁰ חריגים למספר זה ייקבעו בהתאם לצורך, על ידי הנציבות

ביישום תהליך פיצול עבודת הוועדה יודגש, כי יש לתכננו כך שלא יגרום להארכת סך משך תהליך המיון, ושלב הריאיון המקצועי יוטמע כחלק משלב בחינות המיון או לחלופין, כשלב מקדים המתקיים ביום שבו מתכנסת ועדת ההחלטה.

באגף בחינות ומכרזים נדרשת יצירת מומחיות בתחום האבחון ואיושו באנשי מקצוע עובדי מדינה אשר עברו הסמכה והכשרה מקצועית לניהול ולביצוע ראיונות למועמדים. עובדים אלו יוכלו לשמש כחברים בוועדות בוחנים. כמענה לצורך יאויש האגף, בפסיכולוגים תעסוקתיים או בעלי מקצוע אחרים, שעברו הכשרה והסמכה מקצועית לניהול ולביצוע ראיון מטעם הנציבות.

בהתחשב ברצון לנקוט שינוי מבוקר אשר תוצאתו תיטיב את איכות הבחירה ללא הארכה משך התהליך, ייקבע תהליך מדורג כמפורט בסעיף היישום לעיל.

יישום ההמלצות בנושא גיוס

נציבות שירות המדינה, תקבע ותפרסם את הכללים הבאים ובלוח הזמנים כמפורט:

- **במהלך שנת 2014**, ייקבעו הנחיות לתכנון הליכי מכרז, לרבות זימון ועדת בוחנים.
- **במהלך שנת 2014**, יקבעו הנציבות והממונה על השכר והסכמי עבודה את הכללים הנדרשים לפרסום טווח שכר למשרה, במסגרת פרסום המכרז הפומבי באמצעות האינטרנט. **הפרסום יחל כמהלך מדורג בשנת 2015** ביחס למשרות שייקבעו.
- **במהלך שנת 2014**, יקבעו כללים למיון טרומי ותיקון כללים קיימים.
- **במהלך שנת 2014**, יקבעו כללי איתור אקטיבי למועמדים.
- **במהלך שנת 2014**, יקבעו כללי מיון למשרות ייחודיות.
- **במהלך שנת 2014**, יקבעו כללי גיוס לאנשים בעלי כישורים ייחודיים.
- **החל משנת 2015**, תתאפשר קבלת אינפורמציה על מכרזים לשירות המדינה (RSS).

ראוי לציין כי חלק מהנושאים המפורטים ידרשו תיקוני חקיקת משנה (כללי שירות המדינה מכרזים) ומתוך כך – עיתוי פרסומם לביצוע יותנה בתיקון הנדרש.

יודגש, כי אין באמור לגרוע מן האפשרות כי נציבות שירות המדינה תבחן את ההסדרים הקיימים לרבות בחינת התאמתם למודל המוצע.

במהלך שנת 2014, תבחן הנציבות את משמעויות ההמלצות הנוגעות בפיתוח ממשק קבלת המלצות על מועמדים במערכת הממוחשבת של המכרזים בשירות המדינה.

החל משנת 2014, ייושם בהדרגה ביצוע מבחני מיון באמצעות מכוני מיון.

יישום ההמלצות בנושא עבודת ועדת הבוחנים

נציבות שירות המדינה, תקבע ותפרסם את הכללים הבאים ובלוח הזמנים כמפורט:

- **במהלך שנת 2014**, ירוענו הוראות הדין בעניין מינוי חברים בוועדות הבוחנים.
- **במהלך שנת 2014**, תגבש הנציבות תפיסה לגבי חברי ועדת ריאיון וועדת בחירה.

במהלך שנת 2014, תגובש תכנית להטמעת תהליכי ההכשרה וההסמכה לחברי ועדות הבוחנים ולנציגים. יישום ההכשרה ישולב בתכנית ההדרכה וההכשרה לשנת 2015.

ביחס לפיצול בעבודת ועדת הבוחנים לשני תהליכים נפרדים - כאמור, בהתחשב ברצון לנקוט שינוי מבוקר, אשר תוצאתו תיטיב את איכות הבחירה מבלי להאריך את משך התהליך ולגרום לסרבול יתר אשר תועלתו קטנה מהיתרונות המקצועיים שבו, השינוי המוצע בעבודת ועדת הבוחנים יבחן באופן הבא:

במהלך שנת 2014, כשלב הראשון, מודל העבודה החדש המוצע יחול רק על המכרז הפומבי ורק במשרדי "נחשון" בכמות מכרזים מבוקרת, כפי שתקבע הנציבות.

במסגרת סיכום שנת 2014, על מתכונת העבודה החדשה תקיים הנציבות תחקיר לצורך גיבוש תובנות ותיקוף הרציונל.

בכפוף לכך, במידה שיובהר ערך השינוי ולצד יישום עדכונים נדרשים לתהליך, יורחב היישום רוחבית בהתאם לשיקול דעת הנציב.

בחינת אפשרות להצגת מועמדות של עובדים מהמגזר הציבורי במכרזים בין משרדיים בשירות המדינה

עיקרי המצב הקיים

למרות הדמיון וזהות ייעוד שירות הציבור שממנו נובעת הפעילות השוטפת של שירות המדינה של גופים אחרים מהמגזר הציבורי, כיום העובדים בגופים אחרים של המגזר הציבורי אינם נהנים מיתרון כלשהו ביחס לאזרח מן השורה, בהצגת מועמדות לאיוש משרות בשירות המדינה.

לגופים רבים בשירות הציבורי דמיון עמוק לשירות המדינה כמעט בכל מובן – החל מאתוס משותף של שירות הציבור, דרך עבודה במערכת היררכית, עבודה בשיתוף פעולה עם משרדי ממשלה, כפיפות לדין משמעתי וכד'. שירות המדינה במובנו הרחב כולל גם חיילים וקצינים בצה"ל, שוטרים, סוהרים, רשויות סטטוטוריות כמו הביטוח הלאומי, שירות התעסוקה וכדומה.

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

בחינת אפשרות ליצירת אפשרות להצגת מועמדות לאיוש משרות בשירות המדינה על ידי עובדים מהשירות הציבורי, כבר בשלב המכרז הבין משרדי, לצורך הגדלת מאתר המועמדים הפוטנציאליים למשרות בשירות המדינה.

השינוי הנדרש

נציבות שירות המדינה והממונה על השכר יבחנו את האפשרות להסרת חסם ההתמודדות במכרז הבין משרדי והרחבת מאתר מועמדים מתאימים מהשירות הציבורי. הסרת חסם זה תניב פוטנציאל מועמדים מתאימים נוספים לאלו שמתוך שירות המדינה ותיצור אפשרות למנהלי המשרדים או יחידות הסמך, באמצעות ועדת הבוחנים, לבחור את המתאים ביותר מבין אלו. ההנחה על קיום פוטנציאל מועמדים מתאימים מבוסס על הדמיון הרב שבין גופים רבים בשירות הציבורי, לשירות המדינה. דמיון זה קיים כמעט בכל מובן – באתוס המשותף של שירות הציבור, בעבודה במערכת היררכית, בעבודה בשיתוף פעולה עם משרדי ממשלה, בכפיפות לדין משמעתי וכד'.

ברור כי הסרת החסמים למתן אפשרות לעובדים מן המגזר הציבורי⁶¹ כורכת בחובה קשיים מסוימים. למרות אלו, בשיקול הרחב ומהתמונה שעמדה בפני הוועדה עלה, כי השינוי צפוי להביא עימו יתרונות העולים על הקשיים שהוא מעורר.

נציבות שירות המדינה תפעל, ככל הניתן, ליצירת הדדיות באפשרות ההתמודדות על מכרזים בין משרדיים בקרב גופים המשתייכים למגזר הציבורי. אפשרות זו נכון שתתקיים ביחס לגופים שקיים בהם יתרון מובהק ליצירת אפשרות זו.

יש להבהיר כי המלצה זו אינה חלוטה, ועבודת הצוות לא מתיימרת ליצור את תמונת המשמעויות המלאה. נציבות שירות המדינה והממונה על השכר והסכמי עבודה, יקיימו בחינת היתכנות לנושא על-פי כל דין.

⁶¹ גופים ביטחוניים, שלטון מקומי, בתי חולים לא ממשלתיים, קופות חולים, גופים מתוקצבים, רשויות סטטוטוריות ועוד

יישום

במהלך שנת 2014, נציבות שירות המדינה והממונה על השכר והסכמי עבודה יבחנו את משמעות הסרת חסם הגשת מועמדות של עובדים מגופים ציבוריים אחרים מחוץ לשירות המדינה, במכרזים בין משרדיים ויגבשו המלצה בנושא. במסגרת בחינה זו ייבחנו, בין היתר, היבטי יחסי העבודה והיבטים לוגיסטיים וכלכליים הנובעים מהנושא.

אם בסופו של התהליך תאומץ המלצה זו, באחריות נציבות שירות המדינה והממונה על השכר והסכמי עבודה, לפעול לקביעת הסדרים הולמים למימוש ערוץ הקליטה והמעבר בין הגופים.

אימוץ נתיבי כניסה חיצוניים למצינות, כנתיבים המהווים חלק ממערכת הקליטה לשירות

”נדרשים בנייה וטיפול של האתוס הציבורי והגדרה של מערכת הערכים עליה נשענת עבודתו של ‘משרת הציבור’ תוך יצירת תחושת שליחות, אחריות ותרבות של “ Civil Servant”... כיום מצויים צעירים רבים השואפים להשתלב במערכות הציבוריות לשאת באחריות ולהשפיע על חיי החברה בישראל. על הממשלה לראות בכך הזדמנות לשינוי, לראות בהם נכס ועתודה הכרחית לשיפורו של השירות הציבורי ולסלול להם את נתיבי הכניסה אל השירות הממשלתי”⁶²

ביטוי חלקי לאמירות הנ”ל על הצורך לסלול נתיבי כניסה לצעירים השואפים להשתלב במערכות הציבוריות ולשאת באחריות ולהשפיע על חיי החברה בישראל ניתן למצוא בתכניות הקיימות בשירות הציבורי, לרבות אלו אשר בשלבי התהוות, שפורטו בסעיפים שעסקו בנושא העתודה. ניתן למוצאו גם במספרן העולה של מדרשות מנהיגות ומכינות חוץ מערכיות חדשות יחסית, העוסקות בהגברת המוטיבציה להצטרפות לשירות הציבורי. בנוסף, קיימות תכניות מתנדבים מקצועיות, המציבות את המשתלמים בהן בשירות המדינה לתקופות זמן מוגבלות, הן לצורכי צבירת ניסיון והן לצורכי הצגת יכולתם האישית⁶³.

את נתיבי הכניסה של צעירים ומוכשרים לשירות המדינה, מומלץ להבנות ככאלו המכוונים למעגל החיים הישראלי, אשר מתחיל בעיצוב עמדותיו בדבר עתידו כבר במהלך גיל התיכון, ממשיך בשירות הצבאי או הלאומי או האזרחי ולרוב מוצא ביטוי בבחירת מסלול הלימודים האקדמיים.

בתכניות המכינה הקיימות מושקעים משאבים רבים, הן בסינון המועמדים והן בחשיפתם לשירות הציבורי. עם זאת, במתכונתן הקיימת, תכניות אלו אינן יכולות להתגבר על החסמים הקיימים

⁶² קיטוע מתוך ועדת טרכטנברג

⁶³ לעניין זה יש להזכיר את תכניות המתנדבים למיניהן: קריאת כיוון, עמיתי מילקן, עמיתי ממשל, עמיתי המכללה למדינאות, תכנית הצוערים לשלטון המקומי, ממשק ועוד. יודגש כי אזכורן של אלו דווקא, אינו מהווה משום העדפה או התחייבות המדינה לאמץ או להכיר בהן בצורה כלשהי בהמשך יישום הרפורמה

לכניסה לשירות המדינה, הן לדרגות תחיליות והן לדרגות מתקדמות יותר, ובמקרים רבים השקעה זו יורדת לטמיון.

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

סלילת נתיבי כניסה סדורים לאלו השואפים להשתלב בשירות המדינה ולהשפיע על חיי החברה בישראל, בעלי רקע מקצועי, אישיותי וערכי ההולם את צורכי השירות.

השינוי הנדרש

נציבות שירות המדינה תאמץ, בכפוף לקריטריוני בחירה מובנים ולהליך ראוי, תכניות 'מכינה לשירות המדינה' כזרוע הכשרה וכנתיב כניסת מצטיינים לשירות המדינה. לצורך כך, נציבות שירות המדינה, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, תתקין כללים ליצירת מנגנוני שיתוף פעולה תוכניתיים, בהתבסס על מנגנוני שיתוף הפעולה הקיימים כיום עם גופים שונים כגון ג'וינט ישראל, קרן מנדל, מעוז סיל ועוד.

נציבות שירות המדינה תגדיר קריטריונים לבחירתן של תכניות המכינה לשירות המדינה ואימוצן כזרוע הכשרה לצורך כניסת מצטיינים לשירות המדינה. קריטריונים אלה ישמרו על עיקרי האתוס של שירות המדינה כשירות מקצועי א-פוליטי, הפתוח לכלל אזרחי המדינה ותושביה, לרבות הצורך בהסרת חסמים וייצוג הולם לבני שני המינים, בני מיעוטים, בני העדה האתיופית ואנשים עם מוגבלות - בהתאם לסעיף 15א לחוק המינויים.

זאת ועוד – אימוצן של תכניות אלו יאפשר, במסגרת בחירת המצטיינים, להשפיע בראייה ארוכת טווח ואסטרטגית על ייצוג הולם לנשים בעמדות ניהול והשפעה. מתוך כך, כבר בעת הבחירה לתכניות אלה תפעל נציבות שירות המדינה להבטיח כי תינתן העדפה מתקנת לנשים, ותשאף לייצוג הולם של נשים מקרב כל מחזור קליטה לתכנית.

הנציבות תפעל בשיתוף פעולה עם התכניות שייבחרו, כך שתהליך המיון והבחירה לתכניות אלו יוגדר כמענה על 'מכרזי מאגר ועתודה' ויאפשר לבוגרי התכניות שיאושרו להתמודד במכרזים פנימיים או בין-משרדיים שייקבעו, ובהתאם לכללים ברורים שתתקין נציבות שירות המדינה לעניין זה.

בנוסף לאלו, מומלץ כי נציבות שירות המדינה, בשיתוף עם הנהלות התכניות, תקים מאגר מידע על אודות בוגרי תכניות הכשרה חיצוניות המיועדות לדרגי ניהול ביניים mid-level management כגון⁶⁴: ווקסנר, מעוז-סיל, מנדל ועוד, המכיל פרטים מלאים על המשתתפים, כולל המלצות של

⁶⁴ אזכור של תכניות אלו נועד לצורך המחשה, ואין בכך הבעת עמדה כי ההמלצה תהיה תקפה דווקא לגבי בוגרי תכניות אלה. בנוסף יובהר כי המאגר יוקם בכפוף לכל הוראות הדין המחייבות

החונכים מתוך השירות, פירוט של הפרויקטים שלהם ועוד, כמאגר איכותי המתאים לשימוש לאיוש משרות שפורסמו במכרז פומבי.

יישום

במהלך שנת 2014, באחריות נציבות שירות המדינה, יושלמו הגדרת הקריטריונים לבחירתן של תכניות מכינה לשירות המדינה ואימוצן כזרוע הכשרה לצורך כניסת מצטיינים לשירות המדינה.

במהלך שנת 2014, נציב שירות המדינה יאשר את המהלך ויורה על התקנת מלא הכללים והתנאים הנדרשים למימוש פתיחת ערוץ קליטת המצוינות ויצירת האפשרות של בוגרי התכניות להתמודד במכרזים פנימיים או בין משרדיים.

מיצוי פוטנציאל העובדים בשירות המדינה

שְׁמַע-נָא...אֲתָה וְרַעֲיָה חַיִּיבִים לְפָנֶיךָ – כִּי אֲנֹשִׁי מוֹפֵת, הִמָּה זְכִירָה פֶּרֶק ג'

תקופת המבחן להתאמה להעסקת עובדים בשירות המדינה

עיקרי המצב הקיים

הוראת התקשי"ר מספר 13.8 – עוסקת בנושא תקופת הניסיון לקראת קבלת כתב מינוי בשירות המדינה. הוראה זו מציינת את משך תקופת הניסיון לעובד שנקלט למשרה מחוץ לשירות כשנתיים מבלי אפשרות להארכה, אלא אם ניתנה הסכמת העובד. לעובד הנקלט מתוך השירות, משך תקופת הניסיון עומד על שישה חודשים.

הוראת התקשי"ר מספר 13.834 קובעת כי:

"על האחראי ומנהל היחידה לעקוב אחר עבודתו של עובד חדש, לרבות עובד ארעי, במשך כל תקופת הניסיון. התברר שאין העובד מתאים למשרה, עליהם להציע לסיים את שירותו מיד. אין לחכות עד לתום תקופת הניסיון ואין להאריכה. במשך כל תקופת הניסיון על הממונה הישיר על העובד למסור למנהל היחידה או לאחראי דוחות רצופים בכתב על טיב עבודתו של העובד, על התאמתו למשרתו, על יחסו לחבריו בעבודה ולציבור ועל התנהגותו הכללית".

נציבות שירות המדינה לא פירטה את מנגנון מעקב הביצועים של העובד והערכת מיומנותיו, לא פירטה תהליך של הצבת יעדים ברורים ותיאום ציפיות בדבר אמות המידה שלפיהן תיקבע התאמת העובד, כך גם לא הבהירה את תהליכי הקליטה והחניכה הנדרשים לצורך הצלחתו של העובד בתפקידו החדש.

תקופת המבחן להתאמה להעסקת עובדים בשירות המדינה

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

קיומו של תהליך ניסיון הכולל בדיקת התאמה לצורכי המדינה - מקצועי, אפקטיבי, ובעל תוקף לניבוי, בדבר התאמת העובד לקליטה לשירות המדינה כעובד המועסק לתקופה שאינה קצובה בזמן.

ביחס לעובד שנקלט מן החוץ, תוארך תקופת בחינת ההתאמה למתן כתב מינוי לעובדים ומעבר להעסקתם במסלול לתקופה שאינה קצובה, וייקבעו קריטריונים שלפיהם תיבחן ההתאמה, בין השאר, במושגי תפוקה והערכת ביצועים. שתי שנות השירות הראשונות יוגדרו כתקופת הניסיון הראשונה, שבסיומה תיערך הערכת התאמה ראשונה. לאלו שיעברו אותה, תחל תקופת הערכת

תפקוד שנייה בת שלוש שנים נוספות, עד מתן כתב המינוי וקביעת מעמד ה בשירות. קבלת מעמד כתב המינוי לתפקיד, ומעבר להעסקה בתקופה שאינה קצובה בזמן יהיה בתום חמש שנים⁶⁵.

ככלל, מעמד להעסקה בתקופה שאינה קצובה בזמן בשירות המדינה לא יינתן כפקטור של ותק אלא בהתאם להערכת מיומנויות וביצועים, שתבצע ועדה משרדית להערכת התאמה לקבלת כתב מינוי⁶⁶. בראש הוועדה יכהן הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש. את הרכב הוועדה ודרכי פעילותה תקבע נציבות שירות המדינה.

לצורך קבלת החלטות בפני ועדת התאמה לשירות יוצגו נתונים תומכי החלטה, כפי שתקבע הנציבות ובהם: נתונים רלוונטיים מתיקו האישי של העובד; המלצות מרכז ההערכה שבחן את התאמתו טרם הקליטה; דוחות הערכה תקופתיים, דוח מסכם של החונך, מכתב המלצה להענקת כתב מינוי והעסקה במסלול לתקופה שאינה קצובה, מידי ראש האגף הממונה וכיוצא בזה. על בסיס הנתונים הללו והפעלת שיקול הדעת של הוועדה, תגובש ההחלטה.

נציבות שירות המדינה תקבע תורתית ומנהלית, מהו תהליך קליטתו של עובד חדש לשירות המדינה, ובכלל זה – מהם תהליכי החניכה, קביעת היעדים ומדידת הביצועים בהתאמה. יובהר, כי ההחלטה למעבר בהצלחה של שתי תקופת הניסיון תתבסס על תהליך מובנה החל מעת קליטתו של העובד ולאורך כל התקופה. בנוסף יודגש, כי הצלחה בשתי תקופות הניסיון תתאפשר רק במקרה של הערכת מיומנויות הגבוהה יחסית למוצא הערכת העובדים, ביחידה שאליה משתייך העובד במשך כל חמש שנות תקופת הניסיון. ההערכה תיבחן יחסית לכלל העובדים המועסקים ביחידה⁶⁷.

יישום

במהלך שנת 2014, נציבות שירות המדינה תפרסם הוראת ביצוע לשינוי משך תקופת הניסיון ובכלל זה – תיקבע התפיסה התורתית לקליטתו של עובד חדש לשירות וכן את תהליכי כניסתו של עובד לתפקיד חדש⁶⁸ ותקופת הניסיון הנגזרת מכך. בנוסף, תפרסם נציבות שירות המדינה הוראת מעבר ביחס לעובדים שנקלטו לשירות טרם השינוי האמור.

⁶⁵ בנוסף, יוארך הניסיון הנדרש לעובד משירות המדינה בתפקיד חדש עד לקבלת מעמד העסקה בכתב מינוי לשנה, תוך אפשרות להארכה לחצי שנת ניסיון נוספת

⁶⁶ במשרות שבהן יש גורם מקצועי ממונה חיצוני למשרד – עמדתו המקצועית מכרעת בעניינים מקצועיים, כגון היועץ המשפטי לממשלה לגבי יועצים משפטיים

⁶⁷ בשיטה המפורטת בחלק העוסק בהערכת העובדים בדוח זה

⁶⁸ הרחבה בעניין זה ראה בחלק העוסק בניהול הידע האנושי

פיתוח והטמעת מתודולוגיה ותפיסה תורתית לניתוח עיסוקים לתפקידים בשירות המדינה

עיקרי המצב הקיים

ניתוח העיסוקים הוא כלי בסיסי המשמש ארגונים מודרניים העוסקים באופן מקצועי בתכנון הון אנושי וכוח עבודה. כיום קיימות סדרות ארציות לחלק ניכר מהמקצועות וסוגי העיסוקים בשירות המדינה. עם זאת, לא קיימת תורה סדורה לתורת התקן, לא מוגדרת תפיסה ברורה ואחידה בדבר תנאי הסף למשרות ומתוך כך – הכלי המרכזי שנועד להבטיח את התאמת המועמדים לצורכי המשרות, כוללני מאוד ואינו אפקטיבי.

בעולם ניהול ההון האנושי התפתחה בשנים האחרונות תפיסה מודרנית לניהול כישורים, כנדבך מקצועי עדכני נוסף לתכנון כוח אדם מסורתי. עד כה, מתודולוגיות התכנון בכלל וניתוח עיסוקים הכולל התייחסות לניהול הכישורים בפרט, לא מצאו מקום בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, ולכן לא נמצא לכך ביטוי מספק בתהליכי ניתוח העיסוקים.

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיום אשכולות מקצועיים, מפתחות תקינה אחידים למבנים ארגוניים בגופים דומים, יחידות או יחידות משנה וספר משרות ועיסוקים ממשלתי המתעדכנים על פי צורך ובאופן קבוע, כחלק בלתי נפרד ממעגל התכנון השנתי.

השינוי הנדרש

ניתוח העיסוקים הוא אמצעי להשגת יעדים רבים העומדים במוקד הרפורמה המוצעת, שבמרכזם: יצירת מסלולי קריירה, אשכולות מקצועיים ואצילת סמכויות תקינה למשרדים, ועל כן החשיבות הרבה ביצירתו.

הנציבות, כגוף המטה המוביל לעניין ההון האנושי, נדרשת לקיים תהליך לקביעה תורתית בדבר תקינה, תהליכי גזירת יכולות וכישורים אנושיים לצד יכולות מקצועיות, מתוך ניתוח עיסוקים למשרות בשירות ועוד.

עם השלמת התפיסה התורתית הגנרית, יש ליישמה ביצירת מערך של אשכולות העיסוקים המקצועיים ויצירת ספר משרות ממשלתי. לעניין זה, תפקיד הנציבות יהא בראש ובראשונה לקיים ניתוח עיסוקים לרבות אשכולות מקצועיים, מפתחות תקינה אחידים למבנים ארגוניים בגופים דומים - יחידות או יחידות משנה וספר משרות ממשלתי.

על נציב שירות המדינה למנות ועדות עדכון, לכל אחת מהסדרות המקצועיות, שמשימתן תהא לא רק חד פעמית ליישום התפיסה התורתית החדשה, אלא תוגדר כמשימה מתמדת, המחייבת עדכון שוטף ועתי למשרות ולעיסוקים המוגדרים בסדרה. בתהליך זה תשולב, כחלק בלתי נפרד מאישור ועדכון ניתוח העיסוקים, בחינה מגדרית.

תהליך זה נדרש להתבצע בשיתוף המשרדים. על בסיס קווי היסוד המנחים שייקבעו על ידי הנציבות, יתקיים תהליך משלים שבו יטופלו גם מקצועות ייחודיים למשרדים, באופן שיאפשר את שימור הייחוד והתאמה מיטבית בין תוצרי ניתוח העיסוקים לצרכים הספציפיים של משרות אלו.

יודגש, כי לניתוח העיסוקים והגדרת אוכלוסיות הליבה של המשרד, אשר לרוב אינם משתייכים למקצועות מהסדרות הארציות, יש משמעות רבה. לעניין זה ייקבע, כי האחראי במשרד יהיה אחראי על עריכת ניתוח העיסוקים וקביעת אוכלוסיות הליבה של המשרד, ותוצריו של הניתוח יגובשו בהתאם להנחיות מדיניות ומתודולוגיות שייקבעו על ידי הנציבות⁶⁹.

יישום

החל משנת 2013, נציבות שירות המדינה תבצע תהליך סדור לגיבוש התפיסה התורתית לנושא התקן.

עד סוף שנת 2013, נציב שירות המדינה ימנה צוותי תקינה לאשכולות מקצועיים.

בשנת 2015, תסתיים עבודת הצוותים ועל בסיס עבודתם תפרסם נציבות שירות המדינה את ספר האשכולות המקצועיים, מפתחות תקינה אחידים למבנים ארגוניים בגופים דומים - יחידות או יחידות משנה, וספר משרות ועיסוקים ממשלתי.

⁶⁹ ראה במדריך לתכנון ההון האנושי במשרד הממשלתי, מטה יישום הרפורמה בנציבות שירות המדינה, אוקטובר 2012, גרסת נספחים 3

שינוי שיטת המכרז הפנימי לצורך פתיחת אפשרויות קידום עובדים וטיוב איש המשרות

החלטת הממשלה בנושא הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה קבעה בין יעדיה את הצורך בתכנון מסלולי קריירה רוחביים, שבמסגרתם יעברו עובדים בין משרות דומות בין משרדי הממשלה השונים:

“... לשם קידום שירות מדינה יציב, תוך שיפור ממשקי העבודה, הגברת שיתוף פעולה וסטנדרטיזציה באופן העבודה בין המשרדים השונים, ייקבעו מסלולי קריירה רוחביים בשירות המדינה. לעניין זה, “מסלולי קריירה רוחביים” – מסלולים מקצועיים שבמסגרתם יעברו עובדים בין משרות דומות בתוך משרד ממשלתי משרדי ממשלה שונים, תוך רכישת ניסיון והתנסות בממשקי עבודה שונים...”⁷⁰

המכרז הוא כלי חשוב מאוד במסגרת סל הכלים לקידום ולמיצוי ההון האנושי של העובדים בשירות המדינה, כך שההתאמות שיידרשו לו נועדו להגדיל האפקטיביות שניתן להפיק ממנו.

גודלו של שירות המדינה, מורכבותו, השונות והגיוון בתחומי העיסוק, כמו גם התרבות הארגונית, אינם מעודדים כיום מעבר בין משרדי והופכים משימה זו למורכבת ומצריכה תכנון ארוך טווח. לצד זאת, ניתן אף להשתמש בכללים הקיימים כיום לצורך קידום של יעדי הרפורמה בטווח המידי.

נציבות שירות המדינה נדרשת לפתח כלים לשפר את ההיתכנות לאיתור העובדים המתאימים ביותר ובשלבם המוקדמים של איוש המשרה, עבור המשרדים ויחידות הסמך.

כמו-כן, בעבור העובד קיימת מחויבות לפתח את מרב האמצעים וההזדמנויות אשר יאפשרו את התפתחותו באופן אישי ומקצועי, באמצעות הכוונתו להכשרות מקצועיות רלוונטיות וחשיפתו למשרות ולתפקידים התואמים את כישוריו, בכלל שירות המדינה.

עיקרי המצב הקיים

חלות המכרז הפנימי והבין משרדי

על פי פסקה 11.401 בתקשי"ר, למכרז פנימי רשאים להגיש מועמדות עובדי המשרד על כל יחידותיו, לרבות יחידות הסמך. למכרז בין משרדי רשאים להגיש מועמדות עובדי משרדי הממשלה על כל יחידותיהם, לרבות יחידות הסמך. השימוש במכרז הפנימי לצורכי קידום וניוד עובדים הוא כלי בעל חשיבות רבה לצורך קידום ומיצוי כוח האדם ושיפור ההון האנושי הקיים. בתנאים הקיימים, גיוס עקבי מחוץ לארגון עשוי להצביע על כישלון בזיהוי ובהכשרת דור המשך, ואף עלול להותיר את עובדי המשרד שלא קודמו ממורמרים ובתחושת קיפוח.

⁷⁰ נספח א' להחלטת הממשלה מספר 3993 מיום 10 בדצמבר 2011

יחד עם זאת, בשיטת המכרז הפנימי לא מתקיימת פנייה ישירה וממוקדת למועמדים אשר עשויים להתאים למשרה, אלא הפרסום נעשה באופן כולל על פי שייכות ארגונית ותנאי הסף הם האמצעי העיקרי לסינון המועמדים. כתוצאה, השייכות הארגונית כמדד להתאמה לצורכי התפקיד עשויה להיות שרירותית⁷¹.

מכרזים פנימיים, בין משרדיים ופומביים

בבחינת מספר המועמדים הממוצעת במכרזים בשנת 2010, עלה כי מספר המועמדים הממוצע במכרז פנימי, במכרז בין משרדי ובמכרז פומבי עומד על שלושה מועמדים, שישה מועמדים ו-19 מועמדים בהתאמה. נתונים דומים היו גם בשנת 2009. מנתונים אלה עולה כי היצע המועמדים במכרז פנימי אינו מספק דיו. כתוצאה מכך, פעמים רבות נאלצים משרדים לבחור זוכה מקרב המועמדים הקיימים, על אף שישנם מקרים שבהם המועמדים אינם המתאימים ביותר לתפקיד. בנוסף, לא פעם נאלצות הנהלות משרדים לבחור בעובדים הקיימים שאינם מתאימים וזאת בכדי להימנע מהליך איוש ארוך המתלווה למכרז הפומבי.

בהתאם לפסקה 10.232 בתקשי"ר, הליך המכרז הבין משרדי הוא הליך הנתון לבחירת המשרדים. מעיון בנתונים עולה כי הנהלות משרדים נמנעות מלפרסם מכרז בין משרדי. כך לדוגמה, בשנת 2012 היוו המכרזים הפנימיים והפומביים 53% ו-43% בהתאמה, מכלל המכרזים בשירות המדינה. בעוד שהמכרזים הבין משרדיים היוו שני אחוזים בלבד. נתונים דומים נצפו גם בשנים קודמות.

מנתונים אלו ומניסיון החיים העולה מהשטח, נראה כי המכרז הפנימי אינו מניב מספר מועמדים מספק – מחד גיסא; ומאידך גיסא - קיים שימוש מועט במכרז הבין משרדי. מציאות זו אינה מייצרת עבור הנהלות המשרדים מאגר עובדים מתוך שירות המדינה ואינה מעודדת מעבר עובדים בין משרדי הממשלה השונים.

משרות המשויכות לסדרות ארציות

סדרה ארצית כוללת עיסוקים וקבוצות עיסוקים השייכים לאותו תחום מקצועי וקיימים בכל משרדי הממשלה או יחידות הסמך, לרוב במטות המשרדים. עיסוקים אלו – מעצם הגדרתם כארציים, מנוהלים באופן מרוכז על פי כללים אחידים. להלן המחשה לסדרות הארציות וכמות המשרות המשויכות לסדרה⁷²: משאבי אנוש ואמרכלות – 1200, חשבות ושכר – 1500, רכש, לוגיסטיקה ותחבורה – 1500, מזכירות – 1900, יועצים משפטיים – 750, מחשב – 850, מידע ורשומות – 350, הסברה ודוברות – 150, ביקורת פנים – 100 ועוד. נוסף על כך, קיימים סוגי עיסוק

⁷¹ כך לדוגמה, במכרזים פנימיים של משרד ראש הממשלה רשאים להתמודד עובדי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עובדי נציבות שירות המדינה, עובדי הרבנות הראשית לישראל ועובדי הרשות להסדרת הבדואים בנגב. היחידות הסמוכות למשרד ראש הממשלה אינן משתייכות אליו על פי היגיון ארגוני מובנה, וכך גם נעדר היגיון ארגוני לאפשר דווקא לעובדי יחידות אלה להתמודד במכרז פנימי על משרות ביחידות הללו

⁷² אלו נתונים חלקיים, הנתונים המלאים מצויים בנציבות שירות המדינה

נוספים המשותפים לכלל משרדי הממשלה, אשר טרם הוסדרו במסגרתה של סדרה ארצית מוגדרת.

כיום, שיוך משרות לסדרה ארצית או לתחום עיסוק מסוים, אינו רלוונטי להיבטי המכרז הפנימי.

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

גידול במספר המועמדים הפוטנציאליים לכל משרה מקצועית תוך הרחבת אפשרויות הקידום ותנועה הרוחבית לעובדים בשירות המדינה, מעבר לגבולות המשרד שבו הם מועסקים.

הבהרה טרם פירוט ההמלצה

סוגיית שינוי שיטת המכרז הפנימי עלתה לדיון בשלבים הסופיים של סגירת הדוח ועריכתו, מתוך חשש כי המנגנון שהוצע מראש יהיה מורכב מידי ועתיר ביורוקרטיה, בזמן שלהישג הנדרש ניתן להגיע בפשטות רבה הרבה יותר. ככלל, עמדו בפני הוועדה שתי גישות עיקריות שונות:

1. גישה שבה מתקיים מנגנון שבו משונה חלות המכרז הפנימי, והרחבתו לעובדים העוסקים בתחומי עיסוק דומים באמצעות שינוי גבולות המכרז הפנימי למכרז אשכול מקצועי.
2. גישה שבה נקבע כי לכל המשרות ובכל הדרגות, למעט למתח דרגות הסגל הבכיר – יתקיים מכרז בין משרדי כמכרז ראשון, ואם לא יימצא מועמד מתאים יתקיים מכרז פומבי. המפורט בהמשך מבטא את הגישה השנייה, אשר בוועדת ההיגוי נקבע כי היא העדיפה.

השינוי הנדרש

נציבות שירות המדינה נדרשת ליצור את התנאים לפתיחת אפשרויות תנועה וקידום לעובדים, לעידוד מעברים בין משרדי הממשלה ולהגברת ההתאמה בין המשרות לבין המועמדים למלא אותן. מטרה זו תושג באמצעות יציאה למכרז בין משרדי, כמכרז ראשון לכל תפקיד. יציאה למכרז פנימי, כחריג לעניין זה, ובהתייחס למתחי הדרגות וסוגי העיסוקים, תקבע על ידי נציב שירות המדינה באישור וועדת השירות.

באופן זה תיווצר אפשרות מעבר עובדים בין משרדים, תפחת השחיקה, תוגבר מוביליות הידע והניסיון הבין משרדי, ויגדל מאתר העובדים הפוטנציאליים לאיוש משרות ותעלה באופן משמעותי הסבירות לאיוש המשרות על ידי המועמדים המתאימים ביותר. לצורך כך, תהליך השינוי יבוצע בשני ערוצי פעולה בלתי תלויים:

פרסום תיקון לתקשי"ר לנושא מכרזים והסדרת ההוראות המחייבות והמנגנון לצורך מעבר מקיום מכרזים פנימיים למכרזים בין משרדיים. יצוין כי תידרש לצורך כך הערכות תשתית לשינוי זה באגף הבחינות והמכרזים.

עדכון הסדרות ארציות ודרישות הסף, לאחר קביעת תורת התקן וביצוע תהליך ניתוח העיסוקים (כמפורט בדוח זה, בחלק העוסק בפינוח והטמעת תפיסה תורתית ומתודולוגיה לניתוח עיסוקים

לתפקידים בשירות המדינה) ולאחר פעולות לבדיקה ולטיוב של הנתונים, תעדכן נציבות שירות המדינה את תנאי הסף למשרות.

הפעלת המכרז הפנימי תהיה בתהליך מדורג בהתבסס על ההיערכות התשתיתית. נציב שירות המדינה יהיה רשאי לקבוע חריג לעניין זה, לגבי משרות וסוגי משרות ביחס אליהן יוסיף להתקיים המכרז הפנימי.

לצורך כך יצוין, כי על הצרכים המקצועיים הייחודיים של המשרות למצוא ביטוי במבחני ההתאמה. תנאי להבטחת מיון הולם ובחינת התאמה של מועמד למשרה בשירות המדינה הוא השייך לאשכול מקצועי לאור ביצוע ניתוח עיסוקים. לכן, תחת האחריות הכוללת של הנציבות, יידרש להקים מערך רפרנטורה מקצועית, מבוסס על משרדי המטה המרכזיים - אוצר, ראש הממשלה, משפטים ומשרדי ממשלה נוספים, שיוגדרו בהתאם לצורך מקצועי כסמכות מקצועית מייעצת לכל אחד מאשכולות כסמכות מקצועית מייעצת לכל אחד מאשכולות מקצועיים אלו. השפעתם על גיבוש תנאי הסף למשרות תהיה בהתייחס לפיתוח התורה וההכשרה המקצועית ותהליכי תכנון הניוד, במסגרת מסלול השירות והפיתוח של העובדים באשכול⁷³.

בנוגע למשרות שאינן בסדרה ארצית, תפרסם הנציבות הנחיות שתבוצענה באחריות המשרדים.

יישום

במהלך שנת 2014, נציבות שירות המדינה תקיים תהליך שבסיומו תגובש תפיסה תורתית לנושא התקן בשירות המדינה ובכלל זה קביעת תנאי הסף, שיוך משרות לסדרות ארציות ומהותם של אשכולות מקצועיים.

עד סוף שנת 2014, יותקנו ויפורסמו הכללים לעדכון משרות שאינן בסדרה ארצית, לצורך הערכות למימוש המעבר למכרז בין משרדי.

עד סוף שנת 2014, תשלים הנציבות היערכותה לקיום מכרז בין משרדי בהתייחס לאשכול מקצועי אחד לפחות, ובכל מקרה תינתן עדיפות לקיומם של מכרזים בין משרדיים למקצועות שבאשכולות ניהול משאבי אנוש, כלכלנים, משפטים, אנשי תכנון ומדיניות. בנוסף, תינתן עדיפות למקצועות ייחודיים למשרדים אשר אינם חלק מהמקצועות שבסדרה ארצית.

עד סוף שנת 2015, תשלים הנציבות היערכותה לקיום מכרז בין משרדי בהתייחס למלא האשכולות המקצועיים שבסדרה ארצית.

⁷³ הסמכות לקביעה והחלטה של נציבות שירות המדינה

יצירת אפשרות לצירי התפתחות אישית והשפעה כלל שרתית באמצעות השאלת עובדים משירות המדינה לארגונים בשירות הציבורי

עיקרי המצב הקיים

כיום, לא קיימת תפיסה סדורה והכרה בערך יצירת האפשרות למעבר מנהלים ועובדים משירות המדינה לתקופות השאלה לארגונים ציבוריים שמחוץ לשירות המדינה. מתוך כך, לא קיימת כל מתכונת נוהלית וחוזית סדורה התומכת בכך.

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

בחינת אפשרות למעבר עובדים, בתקופות השאלה, משירות המדינה לארגונים ציבוריים שמחוץ לשירות המדינה וכן קיום מעבר לגופים בשירות הציבורי (כגון משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, משרד מבקר המדינה וכו'). זאת לצורך הרחבה וגיוון טווח הניסיון המקצועי והניהולי של מנהלים ועובדים בשירות המדינה, חיזוק שיתופי הפעולה בין הסקטורים השונים של שירות המדינה למגזר הציבורי ויצירת גמישות בתהליכי תכנון מסלולי הקריירה.

השינוי הנדרש

נציבות שירות המדינה והממונה על השכר והסכמי עבודה ייבחנו היתכנות להשאלת עובדים הדדית לתקופות שונות, וככל שייקבע - יגבשו מתכונת וכללים בהתאמה. במסגרת הבחינה שתבוצע, תיכלל התייחסות לקבוצות שונות, ניהוליות ומקצועיות, שלגביהן נוצר צורך בצבירת ידע מקצועי או בניסיון שאותו ניתן לרכוש רק מחוץ לשירות המדינה⁷⁴. בנוסף, ייבחן מנגנון ההשאלה כשלב פיתוח והתנסות במסלול הקריירה.

יישום

במהלך שנת 2014, באחריות נציבות שירות המדינה, לגבש רשימת ארגונים ציבוריים רלוונטיים להשאלת עובדי מדינה.

עד סוף שנת 2014, במידה ותהיה נכונות מטעם גופים אלו ליצור את התשתית להשאלה, ויובהר הערך הישיר מכך לשירות המדינה, נציבות שירות המדינה והממונה על השכר והסכמי עבודה, יבחנו את ההיתכנות למימוש ההשאלה ובכפוף לה יגבשו את המתכונת החוזית בהתאמה.

⁷⁴ לרבות מוסדות שירות ציבורי בחו"ל

הערכת תפקוד העובדים ועידוד מצוינות בשירות המדינה

הערכה תפקוד העובדים, מבוססת יעדים משימתיים ויעדי התפתחות אישית

ככלל, תכלית תהליך הערכת העובדים היא העצמה ארגונית, ניהולית ואישית. התהליך עונה על שלוש מטרות עיקריות: כלי ניהולי להנעת עובדים הכולל משוב והערכת מיומנויות וביצועים; יצירת תקשורת דו כיוונית בין המנהל לעובדיו, הכוללת העברת מסרים שיתרמו לשיפור ביצועי הפרט; ביסוס תיאום ציפיות לצורכי פעולה עתידית – לעובד, למנהל ולארגון כמערכת.

אתגר יצירת התפתחות העובדים בשירות צריך למצוא ביטוי בהבטחת התפתחות בציר האתגרים **שיוצבו מולם, הרחבת תחום אחריותם וסמכותם, פיתוח הידע שלהם ומעורבותם הרשתית**. הדרך להשיג זאת היא הבטחת התפתחות אישית רציפה ומתמשכת באמצעות מעגל המשוב השנתי כמנוף לקידום העובד, מקצועית ואישית. במפגש זה, יש להבטיח הצבת יעדים - הן יעדי התפתחות אישית והן יעדים משימתיים.

המחקר המדעי העוסק בנושא הערכת עובדים ומשוב, מצביע כי ניהולו של תהליך משוב בצורה המאיימת על ה"אני" מזיק, ופוגע בתפקודו של העובד. כאשר המשוב ממוקד קידום (Promotion focus), הוא מביא לשיפור ביצועים המבוסס על עלייה במוטיבציה⁷⁵. עוד נמצא, כי אם קביעת היעדים נעשית במסגרת תהליך הוגן, היא מייצרת ממד של הזדהות, שייכות ומחויבות ארגונית.

גם לשיחת המשוב ערך רב, שכן היא מאפשרת לעובד לדעת מהו מעמדו בארגון ומהי מידת הצלחתו בביצוע התפקיד. ידע זה מסייע בביסוס בטחונו העצמי של העובד, מקטין חוסר ודאות ומעלה את רמת המוטיבציה שלו.

עיקרי המצב הקיים

נתוני הערכת העובדים בשירות המדינה לשנת 2011 מציגים את התמונה הבאה: ממוצע הערכות עובדים עומד על הציון 9.62 מתוך 11⁷⁶. בסקר שנערך בדבר קיום שיחת המשוב עלה, כי 44% מהעובדים בשירות המדינה כלל אינם זוכים לשיחת משוב שנתית. נתונים אלו מציגים מציאות בעייתית, המעידה במידה מסוימת על חולשת המערכת הניהולית ועל היעדר מודעות למחויבות ניהולית לקיום דיאלוג ושיחת משוב עם העובדים - שבמסגרתה מתבסס תיאום הציפיות השנתי, נוצרת בהירות בדבר המשימות שיש להתמקד בהן וניתן מקום להקשבה לעובד, תחושותיו והבעת שאיפותיו. נתונים אלו והנסיבות להיווצרותם מעידים הן על חולשתה של נציבות שירות המדינה כגוף המקצועי המנחה והן על תחושת אי אמון בחשיבות קיום המשוב ובאפשרות למימוש כל

⁷⁵ Van-Dijk & Kluger (2004) – Scenario Intention to invest effort by feedback sign & type of work

⁷⁶ 11 מוגדר כציון חריג המעיד על הצטיינות, ומחייב כתיבת הסבר למתן הערכה זו

פעולה מעשית הנובעת ממנו: היעדר משמעות אמיתית לתגמול אלו שבלטו לטובה⁷⁷, וחולשתה של המערכת לנקיטת סנקציות כלפי אלו שהערכת תפקודם מעידה על אי התאמה.

הצורך להבטיח הוגנות לצד הקניית גמישות ועידוד מצוינות, מצאה ביטוי בדוח ועדת טרכטנברג⁷⁸:

“האתגר המרכזי הוא האופן בו ניתן לשמר את ערכי השירות ואת ההסדרים החוקיים שמגדירים אותו, ויחד עם זאת להקנות לו גמישות ולהתאים אותו למציאות המשתנה במהירות. לפי כל קנה מידה...האחידות של המערכת הפכה להיות חולשתה המרכזית. המטרה הראויה של הבטחת הוגנות ושוויון, קידמה למעשה נוקשות ובינוניות...”

גם על חולשות המערכת הקיימות, בהקשר להערכת מיומנויות וביצועי העובדים נרשם בדוח טרכטנברג:

“...קשה לגרום להם להתייעל, קשה לצמצם את מספר העובדים אפילו אם הוא עולה על הנדרש, קשה לתמרץ ולקדם עובדים טובים תוך אפשרות לא לקדם ואף לפטר עובדים שאינם מבצעים מלאכתם...הועדה סבורה כי יש לפעול לאיזון נכון וראוי מזה הקיים בין האינטרסים של כלל הציבור לבין אלו של ציבור העובדים במונופולים ממשלתיים; על הממשלה לפעול לקידום של רווחת כלל האזרחים במשק, באמצעות קידום תחרות באופן מתמיד ונחוש, מול אינטרסים נקודתיים של ועדי עובדים בממשלה...”⁷⁹ “...על הממשלה לפעול להסדר חדש אשר יכלול הגמשה מהותית של הסדרי ההעסקה הנוכחיים – על הסדר זה לאפשר גיוס כוח אדם איכותי ותגמול המצטיינים, על בסיס תהליכי מדידה והערכה שיטתיים, בצד הליכי פיטורין אפקטיביים. ניתן לעשות זאת בהסדר מכובד גם מבלי לפגוע בחיוניותה של העבודה המאורגנת...”⁸⁰

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיום מערכת הערכת מיומנויות עובדים, המיושמת לכלל עובדי שירות המדינה מדי שנה. מערכת המשמשת ככלי לפיתוח העובדים, ביסוס תיאום הציפיות ההדדי בין ממונה וכפוף, עידוד מצוינות וקידום הארגון להשגת משימותיו.

⁷⁷ תגמול במשמעותו הניהולית הרחבה ולא במשמעות חומרית צרה

⁷⁸ עמודים 47-48 לדוח הוועדה

⁷⁹ עמוד 172 לדוח הוועדה

⁸⁰ עמוד 51 לדוח הוועדה

השינוי הנדרש

תהליך הערכת ביצועי עובדים ומתן משוב יתבסס על כמה עקרונות יסודיים:

- מתן משוב, שלפיו ידיעת תוצאות הביצוע מסייעת בתהליך שינוי ההתנהגות ומגבירה את רמת המוטיבציה.
- הגברת תפוקה ויעילות.
- כינון מערכת הערכה מהימנה, גמישה ופשוטה.

במסגרת מעגל המשוב השנתי יש לבצע שני תהליכים:

1. הערכת מיומנויות וביצועים (Feed Back) – לצורך מתן אפשרות לעובד ללמוד מה היו תוצאות ביצועיו בשנה החולפת וכיצד מוערך תפקודו.

2. ניהול ביצועים (Feed Forward) – כדי להציב לעובד יעדי התפתחות אישיים ומשימתיים לשנת הפעילות הבאה.

מדדי הערכה (Employee Evaluation) מעריכים את מאפייני ההתנהגות ורמת תפקוד העובד על פי סטנדרטים בעלי יכולת השוואה לעובדים אחרים. מדדים אלה ייקבעו על ידי נציבות שירות המדינה וישקפו את תמהיל כישורי הליבה הנדרשים מעובד בשירות המדינה. המנהל יבצע את הערכת העובד על בסיס היגדים שיתאמו באופן המרבי לעובד המוערך.

היעדים המשימתיים נועדו ליצור קשר בין תכנית העבודה לעבודת העובד, לרתום את העובד לתהליכים יחידתיים ואישיים ולהשיג רמת ביצוע גבוהה ביחידה. היעדים המשימתיים יהיו בזיקה לתכנית העבודה במשרד ויקבע אותם המנהל הישיר בתיאום עם העובד, באופן הגון ושיטתי. היעדים יתבססו לרוב על מדדי התפוקה ועל שלבי ההתארגנות של היחידה שאליה משתייך העובד; הם יהיו כאלה שנמצאים בהשפעתו הישירה של העובד, או של הקבוצה אליה הוא משייך ויהיו אינדיקציה לתפקודו.

יעדי התפקוד האישי יעדים ארגוניים, ניהוליים ותפקודיים אלו, הם יעדים "רכים" המתייחסים להערכת האופן שבו מבצע העובד את משימותיו. מטרתם של יעדי התפקוד האישי היא לאפשר להכווין את העובד לשפר את אופן עבודתו ואת דרכי התנהלותו באופן פרטני ולתת לו כלים מעשיים לשיפור אישי ולהשגת שיפור באופן עבודתו. גם את היעדים האלו יקבע המנהל הישיר בתיאום עם העובד, באופן הגון ושיטתי.

מנגנון הערכת עובדים דיפרנציאלי

מנגנון זה ישמש ככלי שרת חיוני לניהול על פי יעדים לתפיסת מעגל התכנון הממשלתי ולתפיסת ניהול המשאב האנושי בשירות המדינה. ההנחה היא כי כשיעדים משימתיים של העובד הנגזרים מיעדי המשרד, יהיו בעלי משקל בתהליך הערכת העובדים, הדבר יביא להגברת המוטיבציה של העובד למימוש פעולות התורמות ישירות להצלחת הארגון לעמידה ביעדיו כמערכת. יתר על כן, מנגנון הערכת עובדים מסייע לפיתוח דיאלוג נחוץ לתיאום הציפיות בין העובד לממונה עליו ומהווה כלי עיקרי וחשוב בתהליכי מיון עובדים, בניהול מסלולי קריירה ובאיתור צורכי הדרכה. לבסוף, מנגנון זה יאפשר לטפל במקרים חריגים של אי התאמה, תוך אבחנה מתוקפת הנסמכת על תיעוד אמין של הפערים ביחס לדרישות התפקודיות הנדרשות מהעובד ולהישגיו בפועל. במסגרת הטמעת מנגנון הערכה חדש, תפעל הנציבות ליישם חוות דעת ממוחשבות, המקושרות למערכת ניהול ההון האנושי ולמערכת ניהול המשימות.

מנגנון ההערכה החדש ישקף, התפלגות גאוס נורמלית והערכה דיפרנציאלית. השגת התפלגות נורמלית במשרד כמערכת וכך גם בקבוצות המוערכים תחת מעריך אחד, תושג כתוצאה מהפעלת שני מנגנונים: הראשון, הערכת העמידה ביעדים על פי מדדים שניתנו לעובדים ככאלו הנדרשים לביצוע בתקופת ההערכה. הערכה זו תהא אובייקטיבית, מתוקפת וכמיתה ככל הניתן. עצם מדידת הביצועים אל מול משימות בפועל המתורגמת להערכה הכללית, ולא רק כהערכת מיומנויות כללית כבמצב הקיים, צפויה להניב שונות בהערכות. עם זאת, בשל השינוי התרבותי העמוק הכרוך במעבר למצב האופטימלי מהמצב הנוכחי, ברור כי אין בכך די ובוודאי לא בשנות היישום הראשונות. לכן, המנגנון השני יתבטא בכך שמערכת הערכת העובדים תיכפה, באופן ממוכן ובאמצעות תהליך נרמול ותהיה הערכה דיפרנציאלית ביחס לסך האוכלוסייה המוערכת, הקרובה ככל הניתן⁸¹ להתפלגות נורמלית. ברמת המשרד, תיכפה באופן ממוכן התפלגות דיפרנציאלית, כך שתפקודם של 15% מהעובדים יוגדר כמצטיינים, תפקודם של 70% יוגדר כתפקוד כשל עיקר העובדים ותפקודם של 15% מהעובדים יוגדר כנמוך יחסית.

ממונה ישיר ומעריך ראשון:

כדי שההתפלגות תהיה אפקטיבית בראייה סטטיסטית נדרשים להיות לפחות 25 מוערכים תחת מעריך אחד. לעניין זה, המנהל שבאחריותו יקובצו 25 נתוני מוערכים יוגדר כמעריך ראשון, ורק הוא יוכל לסיים תהליך הערכה טרם העברת המשוב לעובדים. עם זאת, בראיית התהליך, הערך הניהולי גובר על הערך הסטטיסטי ולכן הממונה הישיר יהיה הראשון שיכניס את נתוני הערכת עובדיו למערכת תחת אותם כללי הנרמול הנכפים. בסמכות המנהל העקיף כמעריך ראשון, יהיה לשנות את ההערכה לכל עובד בטווח שינוי מותר, לצורך יצירת עמידה בכללי ההתפלגות מתוך אוכלוסייה מוערכת מינימלית - סך של 25 עובדים.

⁸¹ מידת הקרבה להתפלגות מושלמת, תיקבע בהתאם להמלצה מקצועית שתאושר על ידי וועדת ההיגוי, עם יישומה של המערכת הממוכנת

רק לאחר הכנסת נתוני 25 מוערכים תחת המעריך הראשון כולל שינוי בציון הערכה בהתאם לצורך על ידו כמעריך עקיף, ועמידה מצרפית בכללי הנרמול הנכפים – ניתן יהיה לסגור את תהליך ההערכה, ועל בסיסו לקיים את שיחת המשוב עם העובדים המוערכים.

עקב העובדה כי זהו שינוי תרבותי, מקצועי וניהולי עמוק, נציבות שירות המדינה תפעל להטמעתו בשים לב לעומק ההכשרה וההכנה הנדרשות לצורך הצלחה ביישום. ביישומו תפעל הנציבות בתהליך מדורג הן בתיקוף המודל והן בהרחבתו משלב הטמעה מצומצם לשלב הטמעה רחב יותר, המבטא לקחים שיילמדו מסבב ההטמעה הראשון.

הבהרות:

- כל עובד בעת קבלת המשוב, יקבל את הציון הנומינלי שניתן לו וכן את מיקומו ביחס לקבוצה המוערכת - מצטיינים, עיקר העובדים, חלשים יחסית.
- חרף התועלות הצפויות מיישומם של מנגנונים אלו, בשל השינוי התרבותי הנדרש, ההטמעה והיישום אינם צפויים להיות פשוטים.
- בשל מנגנון כפיית ההתפלגות, הגם שהוא מוכוון כלפי חלקה העליון של העקומה ומתבצע כתהליך ממוכן לחלקה העיקרי - מנהלים עשויים להרגיש כי כובלים את ידיהם.
- הצורך הסטטיסטי לקבץ 25 מוערכים תחת מעריך ראשון, ידרוש לעתים שילוב לא פשוט של שני דרגי ניהול בגיבוש ההערכה לעובדים, באמצעות דיון ותיאום עמדות.
- מסלול אי התאמה, קרי, הצבת מי מהמוערכים בציון התחתון של סולם ההערכה לא יעשה בכפיה סטטיסטית אלא רק במקרה מוגדר ומזוהה אישית. הבחירה במסלול זה תינתן להחלטת המנהל המעריך הראשון. יובהר כי המיקום היחסי הנמוך, ואף אחרון, של עובד פלוני על פני העקומה של המסגרת הארגונית המוערכת לאחר תהליך ה'נרמול בדיעבד', בשום אופן לא יצביע אוטומטית על אי התאמה⁸².
- קיימת חשיבות בבחינה, תיקוף ועדכון במידת הצורך, של שיטת הערכת מיומנויות העובדים אשר פורטה לעיל. תהליך הבחינה והתיקוף ייעשה כחלק בלתי נפרד מסיומו של כל שלב הטמעה ולקראת הרחבת היישום למשרדים נוספים. בנוסף, עם התייצבות המודל תפעל הנציבות לתקפו מחזורית אחת לשנתיים.

⁸² בהחלט יכול להיווצר מצב שבו במסגרת ארגונית מוערכת יש 25 עובדים ברמת תפקוד גבוהה, וגם לעובד פלוני שהוגדר יחסית לאחרים כבעל ההערכה הנמוכה מבין כלל המוערכים ביחידה יש הערכה בציון נומינלי-אישי המוגדר כבינוני ולא כנמוך החולם להגדרה של אי התאמה

יישום

עד סוף שנת 2013, הנציבות תגבש את הכללים המפורטים ליישום הערכה אשר נדרש להניב במשולב את ההתפלגות הרצויה.

עד סוף שנת 2013, לאור עומק השינוי התרבותי והמקצועי הנדרש ביחס למצב הקיים, נציבות שירות המדינה תגבש ותיישם תהליך הטמעה יסודי הכולל הדרכות מנהלים ועובדים במשרדים שבתכנית "נחשון"⁸³. בהטמעה יוסברו ויובהרו הערך בקיומו של דיאלוג מובנה בין ממונים ובין ממונה וכפוף.

במהלך שנת 2014, תפעיל לראשונה נציבות שירות המדינה, את מערכת הערכת העובדים במשרדים שבתכנית "נחשון".

במהלך שנת 2015, תיושם המערכת ב'מעגל הטמעה שני' במשרדים נוספים אשר ייבחרו כמתאימים להטמעה על פי פרמטרים שתקבע הנציבות.

החל משנת 2015, הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש במשרד, יישא באחריות המקצועית כלפי נציב שירות המדינה ליישום הערכת עובדים למלוא העובדים במשרד בהתאם לכללים ולהנחיות שיפורסמו. כחלק מהערכת המצב השנתית וכן בסיכום שנת העבודה יציג הסמנכ"ל הבכיר נתונים אלו בפני הנציב, לאחר שהוצגו בפני מנכ"ל המשרד.

⁸³ ראה הרחבה בפרק העוסק ביישום הרפורמה

תמריצים לעידוד מצוינות המבוססים על מערכת הערכת העובדים הדיפרנציאלית:

'ברק בעיניים' אינו נוצר כתוצאה מתגמול כספי, אלא מתוך הנעה פנימית הנובעת מתחושת שליחות וערך בעשייה, אתגר מקצועי ואמון במנהיגים המובילים את המערכת. עם זאת למדה הוועדה כי **בנוסף** על אלו, לתמריצים כספיים קיים משקל משמעותי בתמרוץ העובדים. מתוך כך, הוחלט לעשות שימוש בכל הכלים האפשריים, ובמשולב, וזאת בכדי לממש מערכת תמרוץ אפקטיבית, אשר תיבנה מתוך מנגנונים קיימים שישונו, וכן מתוך מנגנוני תמרוץ חדשים.

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיום מערכת לקידום ולעידוד מצוינות, 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.

השינוי הנדרש

מנגנוני תמרוץ כספיים:

1. שינויי שכר ביחס למתח דרגות

א. **דרג בכיר** – מתח דרגות 42-45 - נציבות שירות המדינה והממונה על השכר והסכמי עבודה יבנו פלטפורמת קידומי שכר שתפקידה לתמרץ מנהלים בסגל הבכיר לבצע מעברי רוחב או להתקדם לתפקיד אחר במסגרת הסגל הבכיר. במסגרת זו, תמומש חלוקת שכבת הסגל הבכיר (מתח 42-44) לשלוש אוכלוסיות: סגל ב'1, סגל ב'2 וסגל ב'3, ופתיחת שלושה סולמות שכר חדשים ומרווחים יותר עבורם⁸⁴.

ב. **דרג תיכון** - מתח דרגות 41-43 - הממונה על השכר והסכמי עבודה, בתיאום עם נציבות שירות המדינה יקבעו דרגות ביניים במתחי הדרגות הקיימים כדי לבסס מדרגות שייצרו הבדלי שכר בין תפקידים ודרגים ניהוליים ומקצועיים שונים.

⁸⁴ ראה הרחבה בנושא והבהרת הנחיצות בפילוח זה בפרק העוסק בהנהגה בשירות המדינה, בחלק הסגל הבכיר

2. שינוי מנגנוני קידומי השכר

יש לפעול כדי לשנות את מנגנוני הקידום בשכר, כך שיינתנו באופן דיפרנציאלי ובהתאם לעמידה ביעדים משימתיים ואישיים, כמפורט:

קידום	תנאי לקידום בשכר למועסקים בהסכם קיבוצי	תנאי לקידום בשכר למועסקים בחוזה אישי
תוספת ותק (אחוז אחד על שכר היסוד)	דירוג ברף האחוזים שייקבע ע"י הגורמים המוסמכים בדירוג ההערכה המשרדי בשנה החולפת	לא תינתן תוספת ותק בחוזים אישיים
קידומי דרגות במסגרת מתח הדרגות התקני לתפקיד	תנאי מצטבר: דירוג ב-85 האחוזים העליונים בדירוג ההערכה המשרדי בשנה החולפת, ועמידה מוצלחת בלפחות הכשרה מקצועית או ניהולית אחת, כהתאם לקביעת נציבות שירות המדינה ⁸⁵	תנאי מצטבר: דירוג ב-85 האחוזים העליונים בדירוג ההערכה המשרדי בשנה החולפת, ועמידה מוצלחת בלפחות הכשרה מקצועית או ניהולית אחת, כהתאם לקביעת נציבות שירות המדינה
קיצור זמן ההמתנה בין דרגה לדרגה	תנאי לקיצור ראשון בתוך המתח – דירוג במחצית העליונה בדירוג ההערכה המשרדי בשנה החולפת תנאי מצטבר לקיצור שני בתוך המתח – דירוג במחצית העליונה בדירוג ההערכה המשרדי ומעבר תפקיד רוטציוני אחד ב-10 השנים האחרונות ⁸⁶	תנאי לקיצור ראשון בתוך המתח – דירוג במחצית העליונה בדירוג ההערכה המשרדי בשנה החולפת תנאי מצטבר לקיצור שני בתוך המתח – דירוג במחצית העליונה בדירוג ההערכה המשרדי ומעבר תפקיד רוטציוני אחד ב-10 השנים האחרונות
מענק שנתי חד פעמי חלף דרגה אישית קבועה לעובדים מצטיינים השוהים ארבע שנים בשיא מתח הדרגות התקני לתפקידים	תנאי מצטבר: דירוג במחצית העליונה בדירוג ההערכה המשרדי וביצוע מעבר שני תפקידים רוטציוניים בעשר השנים האחרונות בשלב זה טרם בשלו התנאים למימוש מענק זה. ההחלטה על עיתוי המימוש תיקבע על ידי וועדת ההיגוי בשם לב למקורות התקציביים	תנאי מצטבר: דירוג במחצית העליונה בדירוג ההערכה המשרדי וביצוע מעבר שני תפקידים רוטציוניים בעשר השנים האחרונות בשלב זה טרם בשלו התנאים למימוש מענק זה. ההחלטה על עיתוי המימוש תיקבע על ידי וועדת ההיגוי בשם לב למקורות התקציביים

3. בניית מנגנון פרסי מצוינות חדש בשירות המדינה

יש לקבוע מנגנון פרסי מצוינות, אשר יינתנו באופן דיפרנציאלי ובהתאם לעמידה ביעדים משימתיים ואישיים, כמפורט: הפרסים יחולקו על ידי מנכ"ל המשרד ובאחריות מקצועית של סמנכ"ל בכיר למשאבי אנוש, בהתאם לעמידה ביעדים משימתיים ואישיים, ובאופן דיפרנציאלי, כפי שמתקבל על הדעת מעצם הגדרתם כפרסי מצוינות. הפרס יהיה בגובה של 50% מהשכר הקובע של העובד לתגמולי פיטורין, ויינתן לכל העובדים שהערכת התפקוד השנתית שלהם

⁸⁵ קביעת המדיניות והקריטריונים לעניין זה תיעשה על ידי הנציבות, כאשר הרלוונטיות להכשרה מקצועית ספציפית תיקבע על ידי המשרד לתחומים מקצועיים ייעודיים וייחודיים לפעולתו, ועל ידי נציבות שירות המדינה להכשרות לתפקידי האשכולות המקצועיים הארציים

⁸⁶ מעבר רוחבי בין תפקידים ביחידה, במשרד או בין משרדי ככלל, ובין היתר, בהתייחס למכרזי אשכולות מקצועיים בפרט, על פי המתודולוגיה שתיקבע על ידי הנציבות

מדורגת ב-15% העיליים מתוך סך הערכות העובדים באגף או ביחידה. נציבות שירות המדינה בשיתוף אגף הממונה על השכר והסכמי עבודה תקבע את המודל הגנרי ולאחריו תאשר את ההתאמה המשרדית למודל – כל מקרה לגופו.

4. מנגנון פרסים לעידוד חדשנות:

המושא של החדשנות הוא תהליך, שירות מוצר או ארגון. החדשנות עוסקת ביצירת החדש, אשר מייצר ערך ישיר לתוצאות הפעילות של הארגון, וזאת שלא בדרך המסורתית של פעולתו. בשונה מהשנים הרבות שבהן בשירות המדינה המיקוד היה על התייעלות, העוסקת במשאבים ובתשומות, חדשנות מבוטאת וממוקדת בתוצאות.

עצם העיסוק בחדשנות והבהרת הערך בכך, הוא סמן מהותי ליסודות הרפורמה בניהול ההון האנושי. החדשנות הינה ההיפך משמרנות, קיפאון וסטגנציה. נציבות שירות המדינה כזו שתוביל את רעיון החדשנות, תהיה מחויבת לא רק לעידוד חדשנות בממד הפרטי, אלא בממדים המערכתיים, התרבותיים והאסטרטגיים.

הנציבות תנחה על קיומו של פרס שנתי שיינתן לעובד אחד מכל משרד או לשני עובדים במשרד שבו מועסקים ליותר מ-1000 עובדים, וגובהו יהיה שלוש פעמים השכר הקובע לתגמולי פיטורין לעובד שיזכה⁸⁷.

5. שינוי מתכונת דרגות אישיות

שינוי מתכונת דרגות אישיות – מומלץ להמיר את תוספת השכר השנתית הניתנת לעובד במתכונת של דרגה אישית לכדי מענק חד - פעמי. מענק זה יינתן על בסיס הצטיינות או ניידות בשירות המדינה.

⁸⁷ מנגנון דומה קיים בגרמניה, שם הממשלה יכולה להעניק מענקים בעבור ביצועים יוצאי דופן וחדשניים

מנגנוני התמרוץ שאינם כספיים

מלבד מנגנוני התמרוץ הכספיים, ישנם כלים נוספים שבהם ניתן להשתמש לתמרוץ העובדים בשירות המדינה וחשיבותם אינה פחותה למתן ביטוי לבולטות ומצוינות, הן בממד המשימתי והן בממד הערכי. לעניין זה ניתן לכלול השתתפות בלימודים, הכשרות, ימי השתלמות, ימי גיבוש ועוד. עם זאת כיום, כלים אלה ואחרים אינם משמשים לתמרוץ ואינם עומדים ביחס ישיר להערכת תפקודו של העובד. בשים לב לכך, נציבות שירות המדינה תגבש מדיניות תמריצים שאינם כספיים, שיהוו כמרכיב משלים לנושא התמריצים הכספיים:

1. קיום טקסי הוקרה והצטיינות, שבאמצעותם נבנים אתוס ערך השירות, השליחות והמצוינות, וכן חיזוק דמויות המודל לחיקוי (Role model) של המשרדים ושל שירות המדינה ככלל, שאליהם צריכות להיות מופנות העיניים של הצעירים בשירות המדינה.
2. יצירת אופק קידום ומסלולי קריירה בהתייחס לכישורים ולביצועים של המצטיינים, יציאה להכשרות מקצועיות ולימודים אוניברסיטאיים תוך מתן עדיפות לעובדים אשר השקיעו ותרמו להישגי הארגון, הענקת פרסים בשווה כסף ועוד.
3. שילוב מערך ההכשרות והפרסים הקיים, המופיע בתקשי"ר, במנגנון החדש. ככלל, הנציבות נדרשת לבחון את כלל המערך הקיים מול ייעוד קידום ערכי ומשימתי כאחד, הן בראיית כלל השירות והן בראייה המשרדית. לבסוף, כלל הפעילויות נדרשות להביא למימוש ייעוד שירות המדינה כשירות לאזרחי המדינה ותושביה.

יישום

מנגנוני תמרוץ כספיים:

במהלך שנת 2014, באחריות נציבות שירות המדינה והממונה על השכר והסכמי עבודה, תושלם חלוקת שכבת הסגל הבכיר (מתח 42-44) לשלוש אוכלוסיות (סגל ב' 1', סגל ב' 2' וסגל ב' 3'), ופתיחת שלושה סולמות שכר חדשים ומרווחים יותר בעבורם.

עד סוף שנת 2014, באחריות נציבות שירות המדינה להורות על הפעלת מנגנון פרסים לעידוד חדשנות בכלל שירות המדינה.

החל משנת 2015, באחריות נציבות שירות המדינה להחיל את מנגנוני קידום השכר, המתבססים על המנגנונים התקשי"ריים הקיימים והמפורטים תוך פרסום ההוראות המתחייבות מכך בכלל שירות המדינה. כשלב ביניים טרם השלמת יישום מנגנון הערכת העובדים הדיפרנציאלית בכלל שירות המדינה, באחריות נציבות שירות המדינה, ייקבעו הוראות מעבר למשרדים שטרם הטמיעו את מנגנון הערכת העובדים במתכונתו החדשה.

עד סוף 2016, באחריות נציבות שירות המדינה להחיל את מנגנוני פרסי המצוינות החדשים, תוך פרסום ההוראות המתחייבות מכך בכלל שירות המדינה. כשלב ביניים, טרם השלמת יישום מנגנון הערכת העובדים הדיפרנציאלית בכלל שירות המדינה, באחריות נציבות שירות המדינה, ייקבעו הוראות ביצוע ייחודיים למשרדים שבתכנית "נחשון".

מנגנוני התמרוץ שאינם כספיים

במהלך שנת 2014, באחריות הנציבות לגבש מדיניות תמריצים שאינם כספיים, אשר יהוו כמרכיב משלים לנושא התמריצים הכספיים, ובכלל זה מסלולי קריירה והשתלבות בעתודות ניהוליות, פרסי הוקרה והצטיינות, יציאה להכשרות מקצועיות ולימודים, הענקת פרסים בשווה כסף ושילוב כלל מערך הפרסים הקיים המופיע בתקשי"ר.

מנגנון שכר עידוד

עיקרי המצב הקיים

מנגנון הפרמיות המרכזי הקיים בשירות המדינה נקרא שכר עידוד, והוא מעוגן בהסכם קיבוצי משנת 1969. ככלל, מדובר במנגנון פריטטי - מנגנון שבו יחסי הכוחות מדינה-הסתדרות שקולים, המנוהל על ידי הממונה על השכר והסכמי עבודה ויו"ר הסתדרות עובדי המדינה. מדובר בפוטנציאל לפרמיה חודשית הנעה בין 15% ל-25% משכרו של העובד. כיום, מחצית מעובדי שירות המדינה, מקבלים שכר עידוד במשכורתם, בעלות מצטברת של כחצי מיליארד ₪ לשנה, נכון לשנת 2012.

על פי החלטת הוועדה המרכזית לשכר עידוד מיום 13 ביולי 2004, המשרד אמור לבדוק לפחות אחת בכל ארבע שנים את שיטת המדידה הנהוגה בו ולהציג הצעותיו להחלטה בפני מועצת הייצור המשרדית, ולהביא לעדכון השיטות. מנתון זה נגזר כי בכל שנה אמורות להתעדכן כ-350 שיטות מדידה בשירות המדינה מתוך כ-1500 שיטות. עדכון זה כמעט ואינו מבוצע כיום.

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיום מנגנון שכר עידוד המעודד ניהול מבוסס יעדים והפועל בכפוף למנגנוני עדכון, על פי שיטות עבודה עדכניות ההולמות את המשימות המשתנות של הארגון.

השינוי הנדרש

כאמור בפתיחת המסמך, בעידן המודרני הנוכחי המציאות משתנה תדיר, וקצב השינויים הולך וגובר. בד בבד, ישנה מגמה של התעוררות ועליה בדרישות הלגיטימיות להרחבה ולהעמקה של מגוון השירותים הממשלתיים הניתנים לציבור והעלאת איכותם. שירות המדינה, נדרש לתת מענה לצרכים המשתנים ולתמוך בהתפתחותה העתידית של המדינה. חובה זו כלפי הציבור קבועה ובכל מקרה שבו שירות המדינה ויכולות האנשים העובדים בו אינו מתאים עצמו לצרכי הציבור בקצב הנכון, נוצר פער שמשמעותו עיכוב או אי מיצוי של מלוא פוטנציאל התפתחותה. במצב זה, תשלום לעובדים בעבור שיטות עבודה שאינן עדכניות, לא רק שאינו אפקטיבי, אלא גורם להעמסה ביורוקרטית, ולהגדלת פער כרונית בין הצרכים המשתנים של הציבור והיכולות של העובדים האמורים לשרת אותם.

נציב שירות המדינה ינחה מקצועית כי יינתן משקל משמעותי להערכת הביצועים ולתפקוד השנתית של סמנכ"לי משאבי אנוש ועובדי היחידה להנדסת הייצור במשרד, באשר לתדירות ולאיכות עדכוני השיטות במשרדים.

לצורך סנכרון היעדים המשרדיים שנקבעים מדי שנה ושיטות המדידה הפרטניות של תפוקות העובדים, יועמק שיתוף הפעולה בין הממונה על השכר והסכמי עבודה והאגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה.

יישום

החל משנת 2015, יינתן משקל משמעותי בהערכת התפקוד השנתית של סמנכ"לי משאבי אנוש ועובדי היחידה להנדסת הייצור במשרד, באשר לתדירות ולאיכות עדכוני השיטות במשרד. לצורך כך, במהלך שנת 2014, תפרסם נציבות שירות המדינה את ההוראות הרלוונטיות לצורך כך.

טיפול במקרים חריגים של אי התאמה לשירות

בכל מערכת אנושית גדולה ומורכבת, קיימות תופעות של עובדים שאינם תורמים דיים ואינם יעילים. מעבר לאי היעילות המיוחסת להיבטי תפוקה, קיימים מקרים של אי התאמה בשל היבטים רכים יותר, ערכיים והתנהגותיים, אשר אינם משפיעים רק על ההיבטים התפקודיים של הפרט, אלא על הסביבה כולה.

שירות המדינה מאפשר העסקה במסלול העסקה לתקופה שאינה קצובה⁸⁸ וההשתייכות למנגנון הממשלתי כדרך חיים. מתוך כך, העובדים נשארים במערכת לאורך שנים רבות.

גם כאשר מדובר בהיקף מספרי קטן של תופעות מסוג זה, החיבור בין מנגנון העסקה לתקופה שאינה קצובה לתופעה האנושית של אי התאמה או יעילות נמוכה, הוא בעל משקל שלילי עצום בכל פרמטר אפשרי: בנזק הנגרם לציבור, בהפרעה למיצוי יכולות המשרד ותפוקותיו, ואף בהשפעה שלילית על התרבות הארגונית ועל הממד הערכי בסביבה הארגונית שבה הוא מתרחש.

עיקרי המצב הקיים

ככלל, קיימות כיום שלוש עילות פיטורין מרכזיות בשירות המדינה מכוח הדין: אי התאמה לרבות אי התאמה רפואית, אי התאמה בגין משמעת או יכולת תפקודית ופיטורי צמצום. בהתאם לחוק המינויים, פיטורין מטעמי אי התאמה הם בסמכות נציב שירות המדינה, סמכות שהואצלה למנכ"לים של משרדי הממשלה ולמנהלי יחידות הסמך הממשלתיות.

המרכיב העיקרי וההכרחי בכל המקרים, שבלעדיו המעסיק לא יוכל למצות את ההליך מבחינת יכולת ההגנה על ההחלטה בבית הדין וגם מבחינת הוגנות כלפי העובד, הוא תהליך מילוי חוות דעת מבוסס ומתועד תוך הצגת אי עמידה במטלות ברורות, משימות ויעדים שנקבעו בתום לב וכניתנים להשגה.

למרות שכיום פיטורי אי התאמה הינם פררוגטיבה ברורה של המעסיק, המדינה כמעסיק כמעט ואינה מפעילה את כלי הפיטורין גם כאשר יש צורך ממשי בכך ומובהקות. יצוין כי כמות העובדים המפוטרים על רקע אי התאמה לשירות היה בשנים 2010, 2011, 2012: 44, 49 ו-65 בהתאמה. המשמעות – פחות מפרומיל מעובדי המדינה. בנוסף, יש עובדים, שמספרם אינו ידוע כיום, המסיימים את שירותם בהסכמה וללא תיוגם כמי שפוטרו בשל אי התאמה, אך מבחינה מהותית זו הייתה הסיבה לסיום שירותם. עוד יצוין, כי בממוצע קיימת פעילות לסיום העסקת עובדים על רקע זה בהיקף של כסדר גודל אחד יותר, פי עשר, אשר אינה מבשילה לכדי ביסוס הנתונים והראיות המצדיקים את עילת הפיטורין.

הוועדה התחקתה אחר הגורמים המביאים לכך ומצאה כי לרוב, כלי הפיטורין אינו מופעל בעיקר מכיוון שאין די ראיות מנהליות וניהוליות המבססות את הליך הפיטורין ואת עילת אי ההתאמה

⁸⁸ אם כי לא ייחודי. ישנם מוסדות וארגונים גדולים שגם בהם קיים מנגנון העסקה בקביעות

כנדרש. הואיל ומלכתחילה כיום המנהל לא מציב יעדים אישיים לעובדיו, תהליך הערכת העובדים איננו מתבצע בסופו של יום, והמערכת איננה מתקדמת. מעבר לכך, משיחות שקיימו נציגים מהוועדה עם מנהלים בכירים בשירות המדינה, עלה כי גם במקרים שבהם רצה המנהל לתעד את תפקודו הלקוי של עובד שלדעתו איננו מתאים בהתאם לרף הנדרש, הוא נרתע משום חוסר האמון המערכתי לאפשרות מיצוי התהליך והשלמתו בסיום ההעסקה.

מעבר לחוסר האמון הניהולי בתהליך, כאשר לתפיסת המנהל והעובד אין כל משמעות לאי השגת היעדים, או תמורה כלשהי להשגתם - אין אחריות ניהולית על אי השגת יעדים ואין הרגשת מחויבות לנהל ביעילות את המשאב האנושי במשרד. זהו נימוק נוסף לחשיבות הטמעתם של מודל היעדים, מודל ההערכה ומנגנון התגמול דיפרנציאלי.

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיום מנגנון מובנה, הכולל תקופה ותהליך מוגדר, אשר נועדו להבטיח טיפול נאות, הגון וממצה במקרים חריגים שבהם נמצאה אי התאמה לשירות של עובד פלוני.

השינוי הנדרש

כאמור, לכל עובד בשירות המדינה יש לקיים תהליך רציף של **הערכת הישגים**, המבוססת על יעדים אישיים כמיתים ככל הניתן הניתנים להערכה. בשאיפה, יעדים אלו יהיו הניתנים להשוואה לעובדים בתפקיד דומה. ככלל, תהליך הערכת העובדים נדרש להיות תהליך מעצים ומנגנון לקידומו האישי והמקצועי של העובד, אולם במקרים חריגים אי עמידה ביעדים אישיים והערכת מיומנויות נמוכה, תהווה עילה לכניסה לתהליך בחינת התאמה.

תהליך בדיקת התאמה לעובד

נציבות שירות המדינה תציע מנגנון ומסלול טיפול מובנה לכניסה למעמד **הערכת ביצועים מיוחדת** בתקופת הערכה קצובה בזמן שבמסגרתה יגדרו יעדי שיפור, מנגנון חניכה לעובד בתקופת המבחן המיוחדת, והגדרת בעלי התפקידים המעורבים בו, שבמרכזם – סמנכ"ל בכיר למשאבי אנוש. יודגש כי אי עמידה ביעדים אישיים והערכת מיומנויות נמוכה תהווה עילה לכניסה לתהליך בחינת התאמה⁸⁹.

⁸⁹ אין מדובר בהגדרה סגורה של סיבות, אך בכל מקרה הן תידרשנה להיכלל במנגנון התיעוד והכניסה לתהליך בחינת ההתאמה

העקרונות למסלול זה יהיו כמפורט:

1. במקרה של הערכה נמוכה לתפקוד וליכולות, יובהר לעובד כי הוא בתקופת הערכת ביצועים מיוחדת, ויוצגו בפניו יעדי שיפור לתקופה קצובה אשר לאורם ייבחן תפקודו בסיומה.
 2. על קיומם של כל השלבים שייקבעו יהיה אחראי מקצועית סמנכ"ל בכיר למשאבי אנוש כאחראי, לרבות קיום התהליכים שייקבעו ותיעודם.
 3. ההחלטה על קיום הליך פיטורין על רקע אי התאמה תהא באחריות ובסמכות המנכ"ל.
- את מידת ההתאמה ואפקטיביות המודל שייקבע לביסוס ראיות אי ההתאמה, יש למדוד בצורה נאותה. לצורך כך ייקבע, כי השינוי המספרי של כמות העובדים שפוטרו משירות המדינה ייבחן שנתיים לאחר פרסום המנגנון כהוראה מחייבת. הטמעתו והשוואתו היחסית למצב הקיים תשקף את מידת יעילותו.
- ככלל, יש לזכור כי כלי הפיטורין אינו מטרה. יש לפנות לכלי פיטורי אי התאמה כמוצא אחרון, כורח לגיטימי של המציאות לאחר מיצוי תהליכים של תיאום ציפיות, של הנחייה ברורה לשיפור פערים קונקרטיים מזוהים ושל הקצאת זמן הולם המאפשר לעובד לשפרם.

יישום

במהלך שנת 2014, נציבות שירות המדינה תפרסם את הכללים וההנחיות הנוגעים למימוש תהליך הערכת הביצועים המיוחדת ותקיים תהליך הדרכה סדור לסמנכ"לים הבכירים למשאבי אנוש וליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה טרם הפעלת המנגנון.

ניהול בשירות המדינה

הָבוּ לָכֶם אֲנָשִׁים חֲכָמִים וְנָבִיִּים, וְיָדְעִים לְשִׁבְטֵיכֶם; וְאֲשִׁימָם, בְּרָאשֵׁיכֶם. דְּבָרִים פָּרָק א' פסוק יג

בהחלטת הממשלה 3993 מוגדרת מטרה של חיזוק היכולת הניהולית כדלהלן:

"...בניית עמוד השדרה הניהולי בשירות המדינה וביסוס איכותו ומקצועיותו של הסגל הבכיר בשירות המדינה..."

שכבת ההנהגה בשירות המדינה, היא שכבת המנהלים המצויים ברובד העליון של הפירמידה ההיררכית והמקצועית שבשירות⁹⁰. על קבוצה זו מוטלת האחריות להוביל את המערכות הכפופות לה ככלל ואת עובדי המדינה בפרט, אל עבר השגת מטרות ויעדים מוגדרים. כערך והצהרה, המשימה העיקרית הנוגעת לניהול אנשים, התפקיד והאתגר העיקרי של ארגון ואלו המנהלים אותו, הוא לגרום לאנשים רגילים לעשות דברים יוצאי דופן⁹¹.

בשל פוטנציאל ההשפעה של שכבת ההנהגה של שירות המדינה, הרפורמה בניהול ההון האנושי רואה בקבוצה זו המנהלת את ההון האנושי של שירות המדינה, כקבוצה שיש חשיבות עליונה להתמקדות בה ולחיזוק יכולתה להשפיע, להוביל ולהנהיג.

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיום שכבת מנהיגות ציבורית ערכית, בעלת מסוגלות, ההולמת את היקף האתגרים והאחריות המוטלים עליה, איכותית ומצטיינת, ומחויבת להבטחת עתיד המדינה וכל אזרחיה.

השינוי הנדרש

יצירת מסוגלות ומצוינות של מנהלים תושבת על עקרון פיתוחם כאוכלוסייה במיקוד מערכתי, מתוך למידה והשראה, בין השאר, מגישת "סגל הפיקוד הכללי" של צה"ל⁹², שכבה המזוהה כשכבת ניהול אשר השפעה על דמותה וערכיה משפיעה על הצבא כולו. לעניין זה, ראה ציטוט מדבריו של דוד בן גוריון בכנס סגל הפיקוד הכללי, ב 2 ביולי 1963:

"...הדבר הזה תלוי במפקדים שיהיו לנו. אם המפקדים יעודדו האמון, את האהבה, את הדבקות בחיילים שלהם, תדע כל אם עבריה שהפקידה גורל חיי בניה לידי המפקדים הראויים לכך..."

91 הסגל הבכיר שבשירות - שכבת הניהול ממתח דרגות 42-44 ומעלה

92 מבוסס על אמירתו של פיטר דרוקר

93 סגל הפיקוד הכללי בצה"ל, כולל את כל הקצינים מדרגת אלוף משנה בצה"ל

לצד חשיבות יכולות הניהול של הדרג הבכיר, גם ליכולות הניהול וההנהגה של דרגי ניהול הביניים קיימת משמעות רבה, בעיקר בשל היותם החוליה הניהולית המקשרת בין הדרג הבכיר לבין עובדי השטח.

בשל הקשר הישיר עם העובדים, לשכבת ניהול זו היכולת ליצור את ההזדהות והמחויבות בקרב העובדים, והאחריות הישירה למצות את הפוטנציאל הגלום בהם.

בפרק זה, יוצגו מכלול המלצות שיש לראותן בראיית השלם - מתהליך איתור המתאימים להובלה ולהנהגה, ועד לטיפול יכולות המנהיגות והניהול שלהם במסגרת מסלול קריירה המוכוון לבניית יכולות ומסוגלות, להעמקת היכולת המקצועית, הידע והמומחיות, ליצירת חיבור רשתי ולהעמקת היוקרה שבתפקידם ואחריותם הציבורית. בבסיס ההמלצות העוסקות בשכבת ההנהגה בשירות המדינה, עומדים שלושה עקרונות יסודיים: עמידה מיטבית בצורכי הציבור, עקרון מוביליות והעברת הידע ועיקרון רענון השורות על בסיס מריטוקרטי.

התוצאה המצופה מיישום המלצות אלו היא יצירת מנהיגות ציבורית ערכית, בעלת מסוגלות להולמת את היקף האתגרים והאחריות המוטלים עליה, איכותית ומצטיינת, המחויבת להבטחת עתיד המדינה וכל אזרחיה.

סגל בכיר בשירות המדינה

רובד הניהול הבכיר בשירות המדינה כולל בתוכו מנכ"לים ומקביליהם, משנים למנכ"לים, סמנכ"לים בכירים וראשי אגפים בכירים. בשונה ממשורות המנכ"לים ומקביליהם אשר ממונים לתפקידים כמשרות אמון של שרי הממשלה, מגוון משרות הסגל הבכיר הן משרות שניתן לאייש, בעובדים שלא זו בלבד שהוערכו כבעלי פוטנציאל ניהולי מיטבי, אלא שהתקיים לגביהם תהליך בניית יכולות, ניסיון וידע במסגרת מסלול קריירה. לכן האיוש יכול להיעשות מבחירה מקצועית, מתוקפת ולכידה, בראייה כלל שרותית.

עיקרי המצב הקיים

1. **תנאי הסף** לבחירת מועמדים למשרות הבכירות בשירות המדינה כלליים מאוד ואינם מאפשרים תהליך סינון ובחירה באופן המייצר התאמה הולמת בין תכני המשרה והאחריות הנגזרת ממנה, לבין הכישורים, הידע והניסיון הנדרש. כתוצאה, לעתים נבחרים לעמדות ניהול בכירות ובעלות השפעה רבה, מנהלים אשר כישוריהם אינם הולמים את צורכי המשרה.
2. **איושן** של משרות הסגל הבכיר נעשה כיום ללא תהליך מקדים של תכנון, הערכת מיומנויות מובנה ותהליכי פיתוח והבניית יכולות וניסיון במסגרת מסלולי קריירה בשירות. כתוצאה, מנהלים לא עוברים תהליך הכשרה ובניית יכולות מובנה, המציב אותם מוכנים ובמסוגלות מלאה, בנקודת הזמן שבה הם עומדים להיכנס לתפקידם ולשאת באחריות הנובעת מהמשרה שנבחרו אליה.

3. לא קיים תהליך ייחודי להערכת מיומנויות מנהלים בשירות המדינה. הקסר בולט בעיקר בשכבת המנהלים המכהנים במשרות הסגל הבכיר ובשכבת הסגל התיכון, אשר ממנה ניתן להצמיח את דור המנהלים הבכירים הבא.
4. **קציבת כהונה** חלה כיום על היקף קטן של משרות בסגל הבכיר ועומדת על כעשרה אחוזים (מתוך כ 1300 משרות בדרג זה). כתוצאה, קצב החלפת המכהנים בחלק מן המשרות הבכירות קטן ואינו מאפשר רענון והפריה שנובע ממעבר בכירים בין תפקידים.
5. **שכר** המנהלים בסגל הבכיר אינו מבטא את השונות בהיקף האחריות שבין המשרות במשרדים השונים קטנים כגדולים, והוא גבוה בהרבה משכר המנהלים בדרג הביניים, אשר שכרם כמעט ושווה לשכר כפיפיהם. כתוצאה מכך, אין אפשרות להציע קידום ממשי בשכר לעובד הראוי להתקדם או למנהל לבצע מעבר רוחבי בין תפקידים. בנוסף עובדים מוכשרים מקצועית פונים לאפיק קידום היררכי לצורך קידום שכרם, גם אם אינם מתאימים או מעוניינים בעמדות הניהול.

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

איושן של משרות ההנהגה בשירות המדינה על ידי מנהלים מתאימים ומצטיינים, בעלי מסוגלות גבוהה, ההולמת את היקף האתגרים והאחריות הנגזרים מכהונה בהן.

השינוי הנדרש

הבהרה טרם פירוט ההמלצה:

סוגית הסגל הבכיר ואופן ניהולו, עמדה במוקד דיוני הוועדה העליונה וצוותי העבודה במשך פרק זמן ארוך והייתה קרובה להגדרה כסוגיה שלא הוכרעה בשל השונות בתפיסות העולם והערכת ההמלצות שהונחו לפני חברי הוועדה. הסיבה לכך נעוצה במידת אי הוודאות הגבוהה הכרוכה ביישום שינוי זה ובפער ביכולת הערכת מלוא משמעויותיו. ככלל, עמדו בפני הוועדה שלוש גישות עיקריות שונות:

1. גישה שלפיה יש לכוון מנגנון שיבוצים והשמה באחריות נציבות שירות המדינה, שבו מתקיימת בחירה בין מועמדים באמצעות מכרז מיוחד⁹³ להשמת מנהלים בכירים במשרדי הממשלה השונים, כפתרון לקיומו של סבב רוטציוני בין חברי הסגל הבכיר.
2. גישה שלפיה העסקתו של כל עובד הסגל הבכיר תסתיים בתום התקופה הקצובה, אלא אם עלה בידו להיבחר למשרה אחרת באמצעות מנגנון המכרזים הקיים.
3. גישה שלפיה מתקיים קשר ברור בין מידת מחויבות המדינה כלפי עובד הסגל הבכיר, לבין הערכת תפקודו וביצועיו במהלך כהונתו במשרה הקצובה בקדנציה בהקשר לאופק השירות.

94 ועדה הבוחרת ומשבצת בראייה כוללת, מתוך מאתר מועמדים לסל משרות, בניסיון ליצירת מתאם לעדיפות מועמדים בראיית המשרד הקולט, ומתן העדפה לשיבוץ בראיית הפרט

המפורט בהמשך, מבטא את עיקרי התפיסה בגישה השלישית, אשר נבחרה כמאזנת בצורה הטובה ביותר, בין שלושת עקרונות היסוד שאומצו על ידי הוועדה: מופליות הידע והניסיון הנצבר בתנועה רוחבית של מנהלים, רענון שורות וקידום המוכשרים והמצטיינים.

הוחלט כי היישום יבוצע בשני צירי פעולה: **הראשון**, התנעת התהליך באמצעות מיצוי סמכויות הנציב על פי הדין הקיים, עוד טרם שינוי חקיקה ובהתייחס למינויים חדשים בלבד ובהתקיים התנאים המקדמיים והמנגנונים הנדרשים לצורך מימוש הרפורמה בתחום זה, לרבות מינויה של ועדת מעקב ייחודית לנושא זה. **בד בבד**, הוחלט כי נציב שירות המדינה יביא לאישור הממשלה הצעה לתיקון חוק המינויים שתובא לאישור הכנסת. חקיקה זו תאפשר את ביסוס המנגנונים והתנאים הנדרשים לניהול הסגל הבכיר בהתאם להסדרים המפורטים בהמשך.

פירוט השינויים במנגנוני ניהול הסגל הבכיר⁹⁴

הרפורמה בניהול ההון האנושי תביא לידי ביטוי שלושה עקרונות יסוד בתכנון ניהול הסגל הבכיר בשירות המדינה: מופליות הידע והניסיון הנצבר על ידי תנועה רוחבית של מנהלים, רענון שורות וקידום המוכשרים והמצטיינים.

הסגל הבכיר בשירות המדינה מהווה את עילית השירות וככזה - מינוי, קידום ותנועה בסגל הבכיר יתבססו על עמידה בתנאי סף הולמים, מעבר מרכז הערכה, כישורים, וחוויות דעת מצטברות ועקיבות על הפרט והישגיו.

איוש מישורות הניהול הבכירות בשירות המדינה, יעשה בהתבסס על תהליך רב שנתי ושנתי, הכולל תכנון, הערכה ופיתוח יכולות של מנהלים בדרגי ביניים שזוהו כבעלי פוטנציאל לקידום לעמדות ניהול אלו, ושל מנהלים מכהנים בדרג הניהול הבכיר לצורך המשך העסקתם ותנועתם במסגרת מסלול הקריירה לרוחב או לאורך רובדי הניהול הבכיר. בתהליכי תכנון אלו, יינתן דגש על הבחינה המגדרית, תוך מתן ביטוי להיבטי ההעדפה המתקנת והייצוג ההולם.

יישום המנגנון המפורט יעשה תוך תכנון ובשים לב לכך, כי לא יגרע היחס, כבמצב הקיים, של המתמנים מתוך שירות המדינה ומחוצה לה למשרות הסגל בכיר⁹⁵. כמו כן, תהליך התכנון וההשמה יביא לכך שעיקר מסיימי הכהונה יעברו בין תפקידים במעבר רוטציוני. מתוך כך, יפורטו השינויים כמפורט;

שינוי מבני בקטגוריות הסגל הבכיר – משרות הסגל הבכיר יפוצלו כדלהלן; סגל בכיר א' - מנכ"לים ומקביליהם (בהם לא עוסקת הרפורמה), במתח דרגות 44-46, כולו רובד ראשון. סגל בכיר ב' - במתח דרגות 43-45, 42-44 - יפוצל לשלושה רבדים ב'1, ב'2, ב'3. הקריטריון לפיצול משרות הסגל הבכיר לשלושה רבדים יהיה היקף האחריות המקצועית הנדרשת מהתפקידים

⁹⁴ לא כולל משרות מנכ"לים ומקביליהם

⁹⁵ בשנים 2010, 2011 80% מתוך הממונים למשרות הסגל הבכיר היו מקרב עובדי המדינה. 20% מתוכם, היו מינויים של אנשים מחוץ למערכת

בהתייחס לשונויות המקצועית⁹⁶. בנוסף, משרות הדרג התיכון יפוצלו לשני רבדים; תיכון א' - מתח דרגות 41-43 ותיכון ב' - מתח דרגות 39-42⁹⁷.

שינוי תנאי הסף למשרות הסגל הבכיר ב' - נציבות שירות המדינה תחדד את תנאי הסף למשרות הסגל הבכיר על בסיס תהליך ניתוח עיסוקים סדור⁹⁸ באופן שיבטיח את מינויים של המנהלים המוכשרים, המנוסים והמתאימים ביותר למשרות אלו. השינוי בתנאי הסף יהיה בהתייחס לניסיון בתפקידים קודמים, כישורים, השכלה וידע. בנוסף, כל מנהל אשר יוגדר כשייך למאתר או כבעל פוטנציאל לאיוש משרת סגל בכיר וכך גם כל מכהן במשרות אלו, יחויב במעבר מרכז הערכה לבכירים⁹⁹, שבו ישוקפו באופן אובייקטיבי כישוריו ונתוני אישיותו. ממצאי מרכז הערכה זה יעמדו בפני הממונים וכן בפני ראש מנהל הסגל הבכיר לצורך תכנון מפת הדרכים האישית למנהל, וכן בפני כל ועדת מינויים או בחירה למשרה המוגדרת כמשרת סגל בכיר.

קציבת כהונה במשרות הסגל הבכיר

הסגל הבכיר בשירות המדינה מהווה את עילית השירות ולכן משמעות המינוי לכהונה במשרת סגל הבכיר תהא, כי האפשרות להעסקת העובד מעבר לתקופת הכהונה התקנית, תהיה תלויה באופן ישיר בהערכת מיומנותיו והישגיו. לצורך כך, בהיבחר עובד למשרת סגל בכיר, ככלל, העסקתו של העובד תהיה על פי חוזה המגדיר מועד סיום חוזה העסקה ההולם לפרק הזמן התקני למשרה בסגל הבכיר עם מחויבות מוגבלת להארכה; בהתייחס להערכת רמת תפקודו, בכפוף לשיקולי המערכת ועל-פי הכללים שיפורטו בהמשך. לכך ימצא ביטוי, בין השאר, בגובה התגמול הכספי במהלך ובתום שירותו של המנהל הבכיר.

נציבות שירות המדינה באמצעות מנהל סגל בכיר, תנהל ותעודד רוטציה ותנועה בין משרדים של המכהנים בסגל הבכיר, לצורך מיצוי הניסיון והעברת הידע הנצבר במהלך הכהונה בתפקיד, עלייה במיומנות של ממלא התפקיד בסגל הבכיר על ידי צבירת ניסיון, יצירת עוררות אישית וארגונית וככלי למניעת שחיקה.

ייקבע כי איש סגל בכיר יכהן בתפקיד ארבע עד שמונה שנים, וכהונת שש שנים תוגדר כמשך כהונה תקנית¹⁰⁰. בתום התקופה הקצובה יחויב פינויה של כל משרה בסגל הבכיר העומדת בתנאים שייקבעו בכפוף למפורט בהמשך.

מדיניות הקציבה תוחל על משרות הסגל הבכיר כאמור לעיל, למעט המשרות שלגביהן כבר נקבעה קדנציה בהחלטת ממשלה, משרות שנקבעה להן קדנציה בחקיקה או בהסדר מוסכם כמו המשרות

⁹⁶ כדוגמה, משרות סמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש יסווגו לרבדים על פי היקפי כוח האדם הנכללים במשרדים – משרד קטן עד 200 עובדים, משרד בינוני עד 600 עובדים ומשרד גדול מ-600 עובדים ומעלה

⁹⁷ כאמור, לעניין זה לא ייחשבו משרות מקצועיות במתח דרגות זה אשר אינן משרות ניהול במהותן

⁹⁸ ראה הרחבה לעניין זה בפרק העוסק במיצוי פוטנציאל ההון האנושי

⁹⁹ או מתכונת הערכת כישורים ויכולות לבכירים אחרת שתקבע הנציבות

¹⁰⁰ נציבות שירות המדינה תקבע משך זמן זה כקביעה אחידה ביחס לסדרות ארציות, ובהתאם לבחינה משותפת עם המשרדים, במידת הצורך תתקיים התאמת משך הכהונה התקנית למשרות ייחודיות

בפרקליטות המדינה, או כאלו שאינן מקיימות את התנאים שפורטו. נציבות שירות המדינה תערוך מיפוי פרטני למשרות אלו. אין באמור לגרוע מן האפשרות כי נציבות שירות המדינה תבחן את ההסדרים הקיימים לרבות בחינת התאמתם למודל המוצע.

הכניסה לתפקיד ומינוי לכהונה בסגל הבכיר משמעותם, כי האפשרות להמשך העסקתו של העובד הבכיר מעבר לתקופת הכהונה התקנית, תהיה תלויה באופן ישיר בהערכת מיומנותיו והישגיו. זאת באמצעות תהליכי רוטציה, קידום או השמה.

חוזה העסקה לעובד בסגל הבכיר

קציבה מנהלית לכהונה במשרות הסגל הבכיר תיערך, עד חקיקה חדשה בתחום - באופן המתיישב עם הדין כיום. משמע, כי מתקיימים תנאים סבירים המצדיקים את קציבת הכהונה לבכירים, לרבות:

- 1) הקציבה מגשימה את האינטרס הציבורי במופיליות, שימור מצוינות, עוררות ארגונית.
- 2) קיימות סיבות ניהוליות ומערכתיות בריענון השורות - עידוד מצוינות ושילובם של צעירים עם מבוגרים בדרגות הניהול הבכירות.
- 3) הקציבה חלה ביחס למשרות העומדות בראש הפירמידה המקצועית או הניהולית במשרד, כלומר אלו שבכפיפות ישירה למנכ"ל משרד או למנהל יחידת סמך או מוקבל מנכ"ל.

כאמור, נציב שירות המדינה יקדם חקיקה בנושא, אשר תאפשר הרחבת תנאים אלו.

נציבות שירות המדינה, בתיאום עם משרד המשפטים, תיצור את התשתית המשפטית והחוזית להעסקת נבחרים לכהונה במשרות הסגל הבכיר, הכוללת הגדרה למועד סיום חוזה העסקה בתום הכהונה בפרק הזמן התקני במשרת הסגל הבכיר.

הערכת תפקוד, מיומנויות ופוטנציאל

בתום תקופת החוזה, האפשרויות להמשך העסקת איש הסגל הבכיר יהלמו את מידת הערכת תפקודו, תפוקותיו ויכולותיו. ככלל, יתאפשר לאיש הסגל להתמודד במכרזים סגורים על תפקידי המשך בשירות המדינה, בהתבסס על דירוגו היחסי למכהנים רלוונטיים במשרות הסגל הבכיר. המכרזים הסגורים¹⁰¹ למשרות הסגל הבכיר יתבססו על מועמדים מתוך מאתרי העבודה הניהולית הבכירה והמכהנים בסגל הבכיר, תוך יצירת התאמה בין אתגרי התפקיד ויכולותיו של המועמד¹⁰². כמו כן, יתאפשר למנהל הסגל לבצע ניווד והצבה של איש סגל בכיר למשרה אחרת בסגל הבכיר ללא מכרז, זאת בתיאום והסכמת מנהל היחידה הקולטת ובכפוף לרצון העובד.

1. **מנהלים שיכולתם הוערכה כבעלי פוטנציאל ניווד מצומצם והערכת יכולתם מצויה ב-15% התחתונים ביחס לאשכול המקצועי המוערך**¹⁰³ במשך שנתיים רצופות, תתאפשר התמודדותם במכרזים ברובד שווה או נמוך מהמשרה שבה הם מכהנים החל מהשנה השלישית לכהונתם, עד תום חוזה ההעסקה התקני בן שש השנים. לאחריו, באם לא זכו באף מכרז או מונו לתפקיד אחר בשירות המדינה – ניתן לראות בכך אי התאמה להמשך שירות בסגל הבכיר ויתקיים הליך לסיום העסקתם בשירות המדינה¹⁰⁴.

2. **מנהלים שיכולתם הוערכה כבעלי פוטנציאל לרוטציה במשך שנתיים רצופות**¹⁰⁵ – תתאפשר התמודדותם במכרזים החל משנתם הרביעית לכהונתם בתפקיד. אם לא זכו במכרז בתקופה זו, בכפוף לאישור מיוחד מטעם נציב שירות המדינה, תוארך כהונתם עד שנתיים מעבר לתקופת הקדנציה התקנית של שש השנים, וסך הכול שמונה שנים - ובלבד שהציגו מועמדותם לתפקידים שהציע מנהל הסגל הבכיר לאורך תקופת הכהונה התקנית. בתום שש השנים ובהיעדר שיבוץ חדש, מנכ"ל המשרד יפעל למציאת חלופת שיבוץ לבכיר. לא נמצא פתרון בחלוף שבע שנים, מינהל הסגל הבכיר יהיה אחראי ליצירת אחת מהחלופות הבאות:

¹⁰¹ 'מכרז סגור' משמעו, מכרז מתוך מאתר מזוהה של מועמדים אשר רשימתם גובשה, על ידי מנהל הסגל הבכיר, על בסיס קריטריונים מובנים ובחינה מקדימה לעמידה בתנאי הסף למשרה. בנוסף יצוין, כי לרובד הניהול ב-3 (הרובד הנמוך מבין שלושת הרבדים בדרג הסגל הבכיר), תתאפשר התמודדותם של מועמדים מתוך מאתר העבודה הניהולית הבכירה שבדרג התיכון, או כאלו שנקלטו לתכניות עבודה ניהולית שהוכרו על ידי שירות המדינה כמפורט בהמלצה העוסקת באימוץ נתיבי כניסה חיצוניים למצוינות

¹⁰² שלושה מועמדים מתאימים, שהוגדרו ב'מאתר התאמה ישיר' - ייקבע מספר מינימאלי כתנאי לקיומו של 'מכרז סגור'. מספר מועמדים פחות מזה, יאפשר הצגת מועמדים שאינם מצויים במאתר זה

¹⁰³ אם האשכול המקצועי ייקבע על ידי נציבות שירות המדינה כקטן מספרית, באופן שאינו מאפשר הערכה יחסית נאותה על פי כללים שאותם תתקין, הערכת המנהלים במקצוע זה תיבחן ביחס לכלל המוערכים בסגל הבכיר

¹⁰⁴ את עצם קיום הערכת התפקוד על ידי ועדת הפוטנציאל השנתית, לרבות הבהרת מיקומו היחסי של כל מנהל בכיר לאשכול המקצועי / לכלל הסגל הבכיר מידי שנה ויידוע הבכיר על הערכת תפקודו ע"י מנהל הסגל הבכיר – יש לראות כחלק עיקרי מהליך סיום ההעסקה בתום תקופת החוזה, כאשר לכך נוספת חובת קיום הליך שימוע בלבד בטרם סיום ההעסקה בפועל

¹⁰⁵ מתאים לניוד רוחבי ברובד תפקידים ברמה זהה או דומה, ואינו נמצא ב 15% התחתונים בהערכת תפקודם

1. ניווד והצבה לתפקיד אחר ברמת סגל בכיר ללא מכרז בתיאום ובהסכמת מנהל היחידה הקולטת.
2. הפנייה למסלול השאלה אל מחוץ לשירות המדינה עד לשנתיים, ובלבד שתקופה זו תיטיב את סיכויי המנהל להיבחר למשרה בכירה במכרז עתידי של שירות המדינה.
3. הצעה לפרישה מהשירות תוך מתן תנאי פרישה בהתאם למדרג הקריטריונים שייקבעו¹⁰⁶, תוך הבטחת אפשרות להתמודד במכרזים פנימיים עד שלוש שנים אחרי פרישה.
4. שיבוץ במשרה במתח דרגות שאינו בדרג הסגל הבכיר, תוך התאמת השכר ותנאי העסקה לרמת המשרה הנמוכה יותר. האחריות לאיתור חלופת שיבוץ תהא על המנכ"ל עד תום השנה השביעית, ובאחריות מינהל הסגל בכיר בנציבות שירות המדינה עד תום השנה השמינית לכהונתו.

להלן התנאים לעניין אפשרות המשך העסקה על ידי שיבוץ במשרות שבדרג תיכון, לעובד סגל בכיר שלא זכה באף מכרז ושלא נמצאה עבורו משרה ברמת סגל הבכיר כאמור בסעיף 1 להלן, בתום שמונה השנים לכהונתו כמפורט:

- א. עובד מדינה שקודם מהדרג התיכון לסגל הבכיר או מנהל שהשלים קדנציה שניה (לא יחול על מנהל שנקלט מן החוץ ישירות למשרות הסגל הבכיר וסיים קדנציה ראשונה).
- ב. לעובד שסיים כהונה ראשונה – הנציבות תפעל להציע לו עד שתי חלופות שיבוץ ברמת הסגל התיכון, אלא אם כן ייקבע אחרת ע"פ מנגנון ואמות מידה שייקבעו בידי נציב שירות המדינה (לרבות שיקולים ניהוליים ומערכתיים). לא נתן הסכמתו להן – יחשב הדבר כמיצוי האפשרות להמשך העסקתו בשירות המדינה והיא תסתיים. הדבר ייחשב כפיטורין משירות המדינה.
- ג. לעובד שסיים כהונה שניה והלאה – הנציבות תפעל להציע לו עד שתי חלופות שיבוץ ברמת הסגל התיכון, ובלבד שהערכת תפקודו עולה מעל הממוצע. אלא אם כן ייקבע אחרת ע"פ מנגנון ואמות מידה שייקבעו בידי נציב שירות המדינה (לרבות שיקולים ניהוליים ומערכתיים). לא נתן הסכמתו להן – יחשב הדבר כמיצוי האפשרות להמשך העסקתו בשירות המדינה והיא תסתיים. הדבר ייחשב כפיטורין משירות המדינה.

בכל מקרה בתום שמונה שנים תפונה משרת הסגל הבכיר בה היה משובץ העובד.

בתום מתן האפשרויות המנויות לעיל, ואם סירב העובד לקבל אחת מאפשרויות אלו, תסתיים העסקתו.

3. **מנהלים אשר יכולתם הוערכה כהולמת לקידום במשך שנתיים רצופות**¹⁰⁷ ביחס לסך המשתייכים לאשכול המקצועי – תתאפשר התמודדותם של אלו במכרזים על משרות ברובד גבוה או שווה לזה שבו הם מכהנים. תתאפשר התמודדותם במכרזים החל משנתם הרביעית לכהונתם בתפקיד. אם לא זכו במכרז בתקופה זו, בכפוף לאישור מיוחד מטעם נציב שירות

¹⁰⁶ מודל הפיצוי ייקבע כמפורט בגוף הדוח, תוך 120 יום על ידי נציב שירות המדינה, הממונה על השכר וראש אגף התקציבים, בהיוועצות עם היועץ המשפטי לממשלה

¹⁰⁷ בעל פוטנציאל לקידום לתפקיד בכיר יותר

המדינה, תוארך כהונתם עד שנתיים מעבר לתקופת הקדנציה התקנית, סך הכול שמונה שנים - ובלבד שהציגו מועמדותם לתפקידים שהציע מנהל הסגל הבכיר לאורך תקופת הכהונה התקנית. בחלוף שמונה שנים, אם לא זכו במכרזים, הם יועברו לתפקיד אחר בהוראת נציב שירות המדינה באותה רמה או ברמה אחת פחות בדרג הסגל הבכיר, בהסכמת מנהל היחידה הקולטת.

יודגש, כי בהתאם לשיקול דעת נציב שירות המדינה, בהתייחס לשיקולים מערכתיים נוספים, העסקתו בשירות המדינה של מנהל בסגל הבכיר לא תסתיים ביוזמת המעסיק כל עוד הוא מוערך כמצטיין וב-15% האחוזים העליונים של האשכול שאליו הוא משתייך במשך שנתיים רצופות ואחרונות לכהונתו.

4. העסקתו של איש סגל בכיר לא תעלה על פרק זמן של 8 שנים לכל היותר באותה משרה, למעט במקרה של כניסה ל"שער שימור". מקרים חריגים לעניין זה יידונו ויקבעו על ידי נציב שירות המדינה.

5. נציב שירות המדינה יהיה רשאי לעדכן את קבוצות התפלגות האוכלוסייה בהתאם לשיטת הערכת תפקוד העובדים, וזאת כחלק בלתי נפרד מתיקוף מחזורי של המודל.

6. "שער שימור" - המערכת תהיה מחויבת לפתרון תעסוקה בשירות המדינה לבעלי תפקידים בסגל הבכיר, שמשך הזמן ממועד סיום כהונתם במשך הזמן התקני למשרה ועד מועד גיל הפרישה אינו עולה על חמש שנים ושהערכת יכולתם מוגדרת כהולמת לקידום או שהם מוגדרים כבעלי פוטנציאל לרוטציה או קידום.

בנציבות שירות המדינה יוקם מנגנון לטיפול בפורשים ובעובדים שיסיימו את כהונתם מקרב הסגל הבכיר, אשר יעסוק טרם סיום ההעסקה בהפניה לקורסי הכשרה והסבה מקצועית, בהתאם לכללים כפי שתקבע נציבות שירות המדינה. המנגנון יבסס קשר עם גורמי השמה חוץ ממשלתיים לצורך יצירת הזדמנויות תעסוקה בכפוף לכללים שייקבעו.

מודל תגמול לעובדים בסגל הבכיר שנסיימה העסקתם

נציב שירות המדינה, הממונה על השכר וראש אגף התקציבים בהיוועצות עם ועדת ההיגוי¹⁰⁸, יגבשו מודל תגמול, מבוסס חודשי הסתגלות ו/או מענקים, ההולם לעקרונות אשר פורטו לעיל, זאת תוך 120 יום מיום החלטת הממשלה, ויביאו אותו לאישור הממשלה.

¹⁰⁸ בהרכב להלן: יו"ר נציב שירות המדינה, חברים: מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על השכר ויחסי העבודה, ראש אגף התקציבים, היועץ המשפטי לממשלה, סמנכ"ל לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה וראש מטה יישום הרפורמה (להלן: הוועדה)

אוכלוסיית היעד ומשרות המטרה

מנגנוני הניהול לסגל הבכיר (משרות סגל הבכיר 42-45) יוחלו על עובדים במשרות הסגל הבכיר לגביהם יחולו כל התנאים הבאים:

א. כפיפי מנכ"ל או מוקבל מנכ"ל משרד ממשלתי או יחידת סמך.

ב. ראש המדרג הניהולי או המקצועי הספציפי בתחום, במשרד או ביחידת הסמך.

נציבות שירות המדינה תבצע מיפוי של כלל המשרות במתח הדרגות 42-45 בכדי לאתר את אותן משרות העומדות בשני התנאים האמורים.

כחריג, רשאי נציב שירות המדינה להוסיף לרשימת המשרות במתח הדרגות 42-45 משרות שאינן עומדות באחד משני התנאים המפורטים לעיל.

רשימת המשרות המתאימות לקציבה, לאחר שתמופה – תאושר על ידי וועדת ההיגוי ובכפוף לכך תאושר על ידי הממשלה. כל שינוי או תיקון מרשימה זו תהיה בסמכות הנציב ובאישור הממשלה.

שינוי השכר ומנגנוני תגמול - הממונה על השכר והסכמי עבודה בשיתוף הנציבות, יבחן את דרגות הביניים בהתאם לשינוי המבני המוצע, ואת יצירת רמות השכר בין תפקידים ודרגים שונים במרווחי קידום אשר יבטאו את העלייה במדרג הקושי, ואת האחריות בין הרבדים השונים, החל מרובד הדרג התיכון ומעלה. השינויים יתמכו ברציונל מסלולי הקריירה, הקידום והמעבר בין תפקידים במשרות הסגל הבכיר.

בנוסף, המעבר בין רמת הדרג התיכון לדרג הסגל הבכיר, אשר משמעותו מחויבות מוגבלת להארכת חוזה ההעסקה בתום הכהונה בפרק הזמן התקני למשרה – יתבטא ברמת שכר ההולמת להיעדר הקביעות בשלב ההעסקה, ובמידת התגמול שיינתן עם סיום ההעסקה.

מינהל הסגל הבכיר

בנציבות שירות המדינה תיבנה מחדש יחידת מינהל הסגל הבכיר, אשר באחריותה, מטעם נציב שירות המדינה, יהיה לתכנן, לנהל ולבקר את כלל תהליכי הפיתוח והאיוש של הסגל הבכיר בשירות המדינה. תהליך הבנייה מחדש של מינהל הסגל הבכיר יביא להלימה בין איכותו, גודלו ויכולתו המקצועית של המינהל לאחריותו. הנובעת מיישום מלוא השינוי במנגנוני ניהול הסגל הבכיר והעתודה הניהולית הבכירה. עיקרי התפקידים של מינהל הסגל הבכיר יהיו;

- הובלת תהליכי הערכות מצב ותכנון שנתי ורב שנתי ביחס למשרות הסגל הבכיר בשירות המדינה, בשיתוף המשרדים.
 - קיום מלוא תהליכי הערכת תפקוד והיכולות הפרטניים ביחס לכל המכהנים בסגל הבכיר ועתודות הניהול הבכירות ולכל אלו, בהתאמה, תכנון מסלולי קריירה ויצירת 'מפות דרכים' אישיות.
 - קיום מנגנון ועדות הערכת פוטנציאל בשיתוף עם כל משרדי הממשלה ואחריות לניהול ועדת הערכת פוטנציאל מערכתית שמטרתן - יצירת תמונת מצב עכשווית ועתידית - שלוש שנים קדימה - ביחס לכלל המשרות הצפויות להתפנות והמועמדים הפוטנציאליים למשרות אלו.
 - על רקע תוצאות ועדות אלו - יוזמה והנחיה לקיום תהליכי פיתוח והכשרה מערכתיים ואישיים לחברי הסגל הבכיר והעתודה הניהולית הבכירה המוגדרים במסגרת אוכלוסיות היעד.
 - יצירת חלופות למעבר בין תפקידים וקיומם של תהליכים רוטציוניים למכהנים במשרות הסגל הבכיר. יצירת החלופות תכלול, בין השאר, תהליכי השמה אקטיבית - מכרזים סגורים מבוססים על מאתר מועמדים, וכן הצגת מועמדים לתפקידים בדרך של העברה ללא מכרז.
 - הובלת כלל תהליכי המכרזים לאיוש משרות הסגל הבכיר, בשיתוף עם אגף בחינות ומכרזים, ומימוש הליכי ניווד רוחביים והליכי השמה במקרים הנדרשים לכך.
- לעניין האחריות לקידום בכירים ויצירת אופק קריירה יובהר, כי האחריות לקיום תהליכי פיתוח וחזוק יכולות של הפרט לא תוטל רק על מנגנון מינהל הסגל הבכיר ומערך משאבי אנוש במשרדים, אלא במידה לא פחותה על המנהל עצמו האמור לפעול לשם הבטחת עתידו.

יצירת אשכולות מקצועיים¹⁰⁹

אשכול מקצועי מאגד את סך המשרות והעיסוקים המאופיינים כמיועדים לתחום מקצועי ספציפי, ממנו נגזרות משמעויות ידע נדרש, השכלה וניסיון מקצועי ייעודי.

ככלל, מיפוי ואיגום המשרות השונות לאשכולות מקצועיים ושייכותם של העובדים ומנהלים בשירות המדינה לאשכולות אלו, יבסס את היכולת לקיים תהליכי תכנון, פיתוח, איוש והשמה של

¹⁰⁹ ראה הרחבה בעניין זה בהמשך

המתאימים ביותר למשרות הנדרשות לאיוש. בנוסף, שיוך לאשכולות מקצועיים יאפשר רוטציה בין משרדית מקצועית ענפה.

כחלק מהליך זה ותחת האחריות הכוללת של הנציבות, יידרש להקים מערך רפרנטורה מקצועית המבוסס על משרדי המטה המרכזיים - נציבות, אוצר, ראש הממשלה, משפטים, כסמכות מקצועית מייעצת לכל אחד מאשכולות מקצועיים אלו. זאת בהתייחס לפיתוח התורה וההכשרה המקצועית, לקביעת תנאי הסף למשרות ולתהליכי תכנון הניוד, במסגרת מסלול השירות והפיתוח של העובדים והמנהלים באשכול.

מערך הערכת היכולות של מנהלים שזוהו כבעלי פוטנציאל לקידום ולאיוש משרות הסגל הבכיר ושל אלו המכהנים בהם יתייחס, בין השאר, להיבטים המקצועיים שיגדירו נציגי הסמכות המקצועית המייעצת.

הערכת מיומנויות וביצועים למנהלים, וקביעת מסלולי קריירה בהתאמה

בהתייחס לאחריות לקיום תהליכי הערכת פוטנציאל ויכולות, תכנון ומימוש מאמצי פיתוח הנגזרים מהם – קו פרשת המים, בין משרד הממשלה ונציבות שירות המדינה, עובר החל מרובד משרות הדרג התיכון הבכיר – 41-43. עד רמה זו, כל משרד ממשלתי, יפעל וישקיע מאמצי פיתוח של עתודותיו הניהוליות בראייה פנים משרדית, תחת מדיניות והכוונת הנציבות. לצד הפעילות המשרדית, מרובד התיכון הבכיר ומעלה עיקר האחריות לעניין זה תהא על מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה.

ככלל, תהליכי הערכת היכולות, הפיתוח והקידום יתוכננו בראייה רב שנתית ובהם ייושם עיקרון המריטוקרטיה: ההתקדמות בין השלבים והתפקידים ברמות השונות, תהיה מבוססת על סמך הישגיות והצטיינות. במעבר בין כל אחד מהתפקידים ברמות השונות תהיה עלייה ברמת הדרישות של תנאי הסף לכניסה ועלייה ברמת ההכשרה והידע הנדרש וברוחב ועומק החשיפה לסוגיות מערכתיות ומשולבות חוצות משרדים בשירות המדינה.

המחשת תהליכי הערכת התפקוד, היכולות ופוטנציאל לבכירים:

הערכה שנתית לתפקוד ויכולות ביחס למנהלים בדרג התיכון ומעלה, תהיה דומה בבסיסה לזו של העובדים והמנהלים בדרג זוטא, אך תכלול מרכיבי הערכת מיומנויות ניהול בכיר ונדרשת להיות חלק בלתי נפרד מבחינת ההתאמה לתפקידים בהמשך השירות. במסגרת הערכה זו יוצבו לכל מנהל יעדי התפתחות, הן אישיות והן משימתיות הנגזרות מיעדי הארגון. הנציבות תגבש תהליך פרטני לנושא זה ותבקר את מימושו בצורה מיטבית.

נציבות שירות המדינה תפעיל מרכז הערכה לבכירים, שתוצאותיו ישמשו כמקור למידע תומך-החלטה עבור ועדות העוסקות בהערכת הפוטנציאל של המנהלים הבכירים בשירות המדינה. כן ישמש המרכז כמקור מידע על אלו אשר הוערכו וזוהו כמתאימים לשיוך למאתר העתודה הניהולית הבכירה באמצעות מנגנון הערכת העובדים השנתית. מעבר בהצלחה של מרכז ההערכה, ישמש, בין השאר, כנתון משמעותי להשתייכות לקבוצת המנהלים המוגדרים כמשויכים למאתר בעלי פוטנציאל קידום. להם יוכנו 'מפות דרכים' אישיות אשר יאפשרו לממש אותם¹¹⁰.

במסגרת הפעילות שנועדה להבטיח התאמה בין מסוגלות המנהלים המוגדרים כמועמדים פוטנציאליים לאיוש משרות ההנהגה של שירות המדינה לבין צורכי התפקידים, על נציבות שירות המדינה, בשיתוף המשרדים, לנהל תהליך ניטור והערכת מיומנויות שוטף באמצעות ועדות הערכת פוטנציאל, בכדי ליצור 'מפת דרכים' אישית לכל חבר סגל בכיר. המפה תבטא את אופק שירותו בהתייחס להערכה זו – קידום, תנועת רוחב או סיום שירות.

¹¹⁰ ככלל, מנהל יכול להתווסף או להיגרע בכל עת ממאתר העתודה הניהולית הבכירה על רקע ביצועיו והישגיו לאורך השנים, כפי שיוערכו בוועדת הפוטנציאל והערכת היכולות

ועדת הפוטנציאל המשרדית תעסוק בשני ממדים: ארגוני ופרטני. הוועדה תיצור תמונת מצב עתיד ואינטגרטיבית על: צפי איוש המשרות הבכירות במשרד, בהתייחס לסטטוס המנהלים המכהנים; צפי עיתוי לפינוי משרות; מאתר פוטנציאל לאיוש המשרות; תכניות פיתוח פרטניות. בהתייחס לממד הפרטני, תגובש החלטה בדבר תיקון, שינוי או גריעה ממסלול פיתוח של כל אחד מהמנהלים בדרג התיכון ומעלה.

ביחס למאתר עתודת הניהול בשלב הבסיסי, נציבות שירות המדינה תהא גוף מכוון, קובע תורה ומדיניות ומייצע לוועדת הפוטנציאל המשרדית אשר תפעל ללא השתתפות פעילה של נציבות שירות המדינה.

ועדת הפוטנציאל המשרדית תפעל בהתייחס למשרות מטרה שברובד הסגל הבכיר המהוות חלק מתקן הארגון. ככלל, האחריות לריכוז ועדת הפוטנציאל המשרדית תהא של הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש במשרד. מבנה ועדת הפוטנציאל המשרדית, אופן עבודתה ותדירות מפגשיה ייקבעו על ידי נציב שירות המדינה בהיוועצות עם הגורמים המקצועיים הרלוונטיים.

ועדת פוטנציאל המערכתית של שירות המדינה תעסוק במכלול משרות המטרה שברובד הסגל הבכיר בכל שירות המדינה, תרוכז על ידי ראש מינהל הסגל הבכיר ובראשה יעמוד נציב שירות המדינה. בדיוני הוועדה ולפי העניין, ישתתפו נציגי משרדי המטה המהווים סמכות מקצועית מייצעת - החשבת הכללית לעניין חשבים, היועץ המשפטי לממשלה לעניין יועצים משפטיים וכד'.

ככלל, עבודת ועדת הפוטנציאל המערכתית של שירות המדינה תישען על תוצרי התובנות שעלו מפעילותן של ועדות הפוטנציאל המשרדיות. בנוסף, משקל האחריות והסמכות של ועדת הפוטנציאל המשרדית גדל ככל שמדובר במשרות ליבה ייחודיות לארגון, וקטן ככל שמדובר במשרות במקצועות השלדיים, הרלוונטיים לסדרות הארציות כגון משאבי אנוש, תקציב, יעוץ משפטי וכד'.

משך כל כהונתו בתפקיד, תפקודו, הישגיו ויכולותיו של כל מכהן במשרת סגל בכיר יוערכו על פי שיטה ונורמות הערכה שתקבע הנציבות. מדי שנה תבצע ועדת הערכת פוטנציאל משרדית בראשות המנכ"ל¹¹¹, הערכה ראשונה, ובהתייחס אליה, תתבצע הערכה על ידי ועדת הערכת פוטנציאל מערכתית¹¹² בראשות נציב שירות המדינה ובהובלה מקצועית של ראש מנהל הסגל הבכיר.

בסמכות ועדת הפוטנציאל המערכתית יהיה להביא בפניה עמדה מקצועית¹¹³ לצורך ביסוס הערכת העובד הבכיר. על רקע קביעה זו, יהיה בסמכותה לקבוע את עיתוי סיום הכהונה בתפקיד הנוכחי¹¹⁴ ולהצביע על החלופות השונות לאופק שירותו של כל עובד בסגל הבכיר.

¹¹¹ אלא אם ייקבע אחרת על ידי נציב שירות המדינה – היינו, כי בראש הוועדה יעמוד גורם מקצועי בכיר אחר (כחשב כללי לגבי חשבים)

¹¹² ראה הרחבה בעניין זה בהמשך

¹¹³ לכל אשכול מקצועי ייקבע רפרנט המייצג את משרד המטה אשר יוגדר כסמכות מקצועית מייצעת

ההערכה השנתית של התפקוד והיכולות תסתכם עבור כל חבר סגל בכיר בהגדרת אופק שירותו, באחת מארבע האפשרויות:

- **אופק לקידום** – בעל פוטנציאל לקידום לתפקיד בכיר יותר.
- **אופק רוטציוני** – מתאים לניוד רוחבי ברובד תפקידים ברמה זהה או דומה.
- **אופק מצומצם** – ללא פוטנציאל קידום ואף לא לתנועת רוחב
- **אופק פתוח** – טרם ניתן להחליט לגבי עתידו, אם בשל זמן מילוי הקדנציה ואם בשל אופן תפקודו.

כתוצאה מפעילות ועדות הערכת פוטנציאל, בכל משרד ייבנה מאתר לעתודה ניהולית שההשתייכות אליו יוקרתית ומבטאת את הצטיינות הפרט והערכה ליכולותיו. הערכה זו יוצרת את המוטיבציה הארגונית והכלל ממשלתית ליעד את המשתייכים למאתר העתודה הניהולית לתפקידי מפתח בכירים בשירות המדינה. מאתר זה יורכב משתי קבוצות המשקפות שלבים שונים בתהליך ההתפתחות המקצועי והאישי:

3. שלב בסיסי (מסלולים למשרות מטרה ברובד תיכון) – מנהלים מצטיינים המכהנים במשרות במתח דרגות של עד רובד 41-43, ולגביהם יתוכננו מסלולי קריירה פנים משרדיים על פי המתודולוגיה של עתודת הניהול הבכיר.

4. שלב העתודה הניהולית הבכירה (מסלולים למשרות מטרה ברובד סגל בכיר) – מתייחס לשלבי הפיתוח של אלו שנמצאו כמתאימים להגדרתם כעתודה ניהולית, מתוך משרות במתח דרגות 41-43 ומעלה¹¹⁵.

ביחס לשתי הקבוצות במאתר זה יקבע נציב שירות המדינה הסדרים אשר יקדמו את ייצוג נשים בעתודה הניהולית ובסגל הבכיר, וכן אוכלוסיות לגביהן חלה חובת הייצוג ההולם.

בסמכות ועדת הפוטנציאל המערכתית לפעול בכדי להביא להשמה מלאה של כל המנהלים אשר הערכת יכולתם וביצועיהם הוגדרה כבעלי אופק קידום או אופק ניוד רוטציוני, לרבות קיום תהליכי מכרזים סגורים ממאתר מועמדים ספציפי והעברת מנהלים בין תפקידים ללא מכרז בתיאום ובהסכמת מנהל היחידה הקולטת.

מסלול קריירה - "עידית"

השאיפה להבטחת קידום מנהלים מצטיינים במיוחד ומינויים למשרות ההנהגה של שירות המדינה, מהווה שינוי מהותי ביחס לתפיסה הקיימת, והיא קריטית ביישומה של הרפורמה בתחום הסגל המנהלי הבכיר. הקפדה על שימוש במדד מריטוקרטי בבחינתה של כל תכנית, תסייע

¹¹⁴ לקצר או להאריך ביחס לשש שנות הכהונה המוגדרות כמשך קדנציה מלאה

¹¹⁵ על פי בחינה פרטנית, ניתן לאשר מקרים שבהם המאתר לסגל בכיר ייבחר מקרב מכהנים ברובד משרות 40-42

להפוך את הסגל המנהלי הבכיר, עוד בראשית יישום תהליכי פיתוח היכולות, לקבוצת עילית. זאת תוך זמן קצר יחסית¹¹⁶ לזמן הנדרש להטמעת שינוי ניהול ותרבותי בשירות המדינה.

ככלל, מסלול זה יוגדר עבור מנהלים שהערכת יכולתם תהא בחמשת האחוזים העיליים של הסגל התיכון. הרציונל העומד בבסיס מסלול זה הוא השאיפה לקידום ה"מצוינים שבמצוינים" - עקרון המריטוקרטיה, והבטחה כי אלו המזוהים ככוכבים לא יעזבו את שירות המדינה בשל תחושת חוסר מיצוי.

באופן יחסי למסלולי הקריירה הגנריים אשר ייבנו עבור כלל עתודות הניהול הבכירות בשירות המדינה, מסלול זה יאפשר התקדמות מואצת עבור מנהלים שיציגו יכולות יוצאות דופן או הישגים יוצאי דופן. האצת הקידום במסלול הקריירה של מאתר "עידית", תושג בקיצור היררכי של מסלול המעבר בין תפקידים - דילוג אפשרי על תפקיד ביניים. למען הסר ספק, לא מדובר על ביטול הצורך לזכייה במשרה, אלא דילוג על שלב בתהליך פיתוח גנרי.

התוכנית תהא ייחודית ותתייחס למסלולי קריירה עבור משרות מטרה של סגל בכיר ברמת ראשי אגפים בכירים וסמנכ"לים ברבדים 1 ו-2 - משרות במשרדים קטנים ובינוניים.

השאלת מנהלים לגופים מחוץ לשירות המדינה

לצורך יצירת גמישות בתהליכי תכנון מסלולי הקריירה הרב שנתיים, הרחבה וגיוון של טווח הניסיון המקצועי והניהולי של מנהלים בשירות המדינה וחיזוק שיתופי הפעולה בין שירות המדינה למגזר הציבורי, תגבש נציבות שירות המדינה בשיתוף עם הממונה על השכר מתכונת להשאלת מנהלים בכירים לתקופה קצובה לגופים בשירות הציבורי. נציבות שירות המדינה תגבש רשימת ארגונים ציבוריים רלוונטיים להשאלת עובדי מדינה ותבחן את האפשרות לבצע הסדרי השאלה עם ארגונים אלו.

מתכונת ההשאלה תוצע לעובדים בכירים בנסיבות של צורך בצבירת ניסיון מעבר לשירות המדינה או בנסיבות של היעדר חלופות שיבוץ מידי אלטרנטיבי בשירות. בדיקת הייתכנות להשאלת המנהלים לגוף כזה או אחר בשירות הציבורי, תיבחן בשים לב לסוגיית ניגוד עניינים ישיר או עקיף, הן בראיית הפרט והן בראיית המערכת, בין המדינה והגוף המוצע כקולט.

ככלל, מתכונת השאלת מנהלים תתבטא בהסכם חוזי בין המשרד הממשלתי או יחידת הסמך לבין הארגון הציבורי שידון במעבר עובד המדינה לעבודה במהלך תקופת זמן קצובה בארגון הציבורי, כאשר אופן תשלום שכרו ותנאי עבודתו מוסדרים בין הצדדים להסכם.

¹¹⁶ כשאיפה – תוך חמש שנים, יאוישו 30% מסך משרות הסגל הבכיר בדרג ב-3 ו-ב-2, בבוגרי מאתר העתודה הניהולית לסגל הבכיר

דיסקרטיות עבודת ועדות הפוטנציאל ושקיפות לצורך הבטחת הזדמנות שווה

תהליכי הערכת מיומנויות ופוטנציאל מנהלים, הם תהליכים רגישים מאוד הנדרשים להתנהל בצורה מכבדת, דיסקרטית ומקצועית. העיסוק בממד האישי עומד בבחינת דיני נפשות ועל הגישה לפרטיו להיות על פי הכרח בלבד. נציבות שירות המדינה תקבע כללי פעילות לוועדות הפוטנציאל, אשר יבואו לידי ביטוי בהקפדה חמורה על דיסקרטיות נתונים, הערכת מיומנויות אישית או כל מידע פרסונלי הנוגע לעובד פלוני. בנוסף, תמנע כל פרסום מידע שעלול להיות מזוהה עם אדם כזה או אחר שעליו דנה הוועדה. לעובד עצמו תהיה זכות עיון במידע הנוגע לעניינו, לרבות פרוטוקול הוועדה בקיטוע הנוגע אליו. מאידך, עצם קיום הוועדה, עיתוי דיוניה ותוצריה הכלליים, חשובים לפרסום כחלק מהפיכתו של תהליך פיתוח הנהגת השירות כתהליך יוקרתי ומעצים.

בנוסף, כחלק מצורך להבטיח הזדמנות שווה תפעל הנציבות להתקין מנגנון פרסום ויידוע על תפקידים הצפויים להתפנות ומכרזים המתפרסמים לצורך איושם. מנגנון זה יהיה ממוכן ונגיש. באמצעות המנגנון מנהלים המעוניינים לקבל אינפורמציה בדבר קיום מכרזים למשרות הסגל בכיר, יוכלו לקבל את המידע לאחר שיירשמו לשירות באתר נציבות שירות המדינה, וזאת לתקופה קצובה בזמן.

היבטים יישומיים

מיד עם קבלת החלטת הממשלה ליישום הרפורמה, תחל פעילות יצירת התשתית והתנאים למימוש השינוי במנגנוני ניהול הסגל הבכיר ולעניין זה: הקמת מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה; מיפוי וחלוקת הסגל הבכיר לשלושה רבדים וקביעת רמות השכר; קביעת מנגנוני השכר תוך שירות ותגמול לאלו שהעסקתם הסתיימה בתום תקופת הכהונה הקצובה; יצירת מתכונת חוזית חדשה לסגל הבכיר, ההולמת את הוראות הדין הקיימות ומבטאת את עקרונות הקדנציה והרוטציה שפורטו וכן את רמת השכר העדכנית; תהליך מיפוי מלוא משרות הסגל הבכיר והחרגת אלו אשר אינן עומדות בתנאים שפורטו; ביצוע השינוי המבני ברובד הסגל הבכיר וקביעת השכר בהתאמה; שינוי תנאי הסף לבחירה לתפקיד.

קבע נציב שירות המדינה כי מלאו התנאים, עם השלמת תהליך בניית התשתית המפורטת, יבוצע שינוי תקני לרבות הכנסת הגדרת זמן הכהונה התקני בכל משרות הסגל הבכיר¹¹⁷ ותחל העסקה קצובה בזמן למינויים חדשים בלבד (רטרואקטיבית מיום החלטת הממשלה) מקרב משרות הסגל הבכיר. בנוסף, יחלו הטמעה וליווי המשרדים בעבודת ועדות הפוטנציאל המשרדיות והמערכתיות.

לצורך אפשרות ההחלה הרטרואקטיבית על המתמנים החדשים מיום החלטת הממשלה: עם קבלת החלטת הממשלה יפרסם הנציב, בהוראת מעבר, כללים ביחס למכרזים חדשים וחוזי העסקה, שיאפשרו החלה רטרואקטיבית למועד החלטת הממשלה, של המודל המפורט לעיל ולגבי

¹¹⁷ לרבות בחינת להארכה או קיצור הזמן התקני בהתאם לצרכים הייחודיים למשרה כפי שיוצגו על ידי המשרדים, ושינוי בכפוף לאישור נציב שירות המדינה

אלו שייבחרו למשרות הסגל הבכיר בתקופה זו. הוראות מעבר אלו יהיו תקפות עד השלמת המעבר למודל העבודה החדש כקבוע.

תוקם ועדת מעקב ייחודית לנושא, מקרב חברי ועדת ההיגוי העליונה אשר תעקוב אחר תהליכי היישום והפקת הלקחים תוך כדי ביצוע, בשלוש שנים רצופות.

במקביל לאלו, תפעל הנציבות לשינויי החקיקה הנדרשים לצורך ביסוס תפיסת הקדנציות ורוטציות.

אוכלוסייה מכהנת

במקביל להחלת היישום על מתמנים חדשים לסגל הבכיר, יוחלו הנושאים הבאים גם על האוכלוסייה המכהנת: הערכת תפקוד ויכולות על ידי ועדות פוטנציאל לרבות הגדרת אופק – קידום, רוטציוני או מצומצם ויצירת 'מפת דרכים' אישית.

הוועדה ממליצה כי הממשלה תטיל על וועדת המעקב המתמדת לגבש את המלצותיה בקשר לסגל הבכיר המכהן, בדבר הסדר הנוגע להחלת מנגנון הקדנציות על העובדים הנמנים עם הסגל הבכיר תוך 30 חודשים מעת קבלת החלטת הממשלה.

תום תקופת ההיערכות ובניית מנגנוני הניהול לסגל הבכיר

בתום שלוש שנים מעת תחילת היישום ובכפוף להצלחת מודל הניהול החדש הסגל הבכיר, ימליץ נציב שירות המדינה לממשלה, באם לקבע את מנגנוני ניהול הסגל הבכיר כפי שנקבעו כמפורט או לשנותם בהתבסס על הניסיון שנצבר בתקופה זו.

יישום

הקמת מנהל הסגל הבכיר

עד סוף שנת 2013, תחל הקמת יחידת מנהל הסגל הבכיר, בהיקף ומבנה ההולמים את מכלול פעילויות התכנון, הניהול והערכת הסגל הבכיר והעתודה הניהולית לסגל זה. החל משנת 2015 יידרש מינהל הסגל לפעול בצורה מלאה על מבנהו, ארגונו ותחומי פעילותו כפי שהוגדרו.

עד סוף שנת 2014, הנציבות תפעל לעיגון שינויים במנגנוני ניהול הסגל הבכיר בחקיקה ראשית.

מיפוי משרות ושינוי תקני לרבות הכנסת הגדרת זמן הכהונה התקני במשרות הסגל הבכיר

במהלך שנת 2014, נציבות שירות המדינה, תבצע תהליך מיפוי משרות הסגל הבכיר הרלוונטיות להפעלת מנגנון הקדנציות ורוטציות. בתהליך זה, בין השאר, תיבחנה משרות אשר יוצגו על ידי המשרדים כנדרשות להחרגה לעניין זה, ותוציא מכלל זה גם את אלו אשר המכהן בהן אינו ראש המדרג הניהולי מקצועי הספציפי בתחום, במשרד או ביחידת הסמך.

בנוסף, תקיים בחינת להארכה או לקיצור הזמן התקני בהתאם לצרכים הייחודיים למשרה כפי שיוצגו על ידי המשרדים, ושינוי בכפוף לאישור נציב שירות המדינה.

תשתית חוזית

במהלך שנת 2014, נציבות שירות המדינה תיצור את התשתית החוזית להעסקה במודל הרוטציות וקדנציות.

שינוי מבני

במהלך שנת 2014, נציבות שירות המדינה תגבש את תכנית פיצול משרות הסגל הבכיר לשלושה רבדים ביחס להיקף האחריות המקצועית הנדרשת מהתפקידים. בסיומו של התהליך, תפורסם רשימת התפקידים בהתאם לחלוקה זו, ותשמש כבסיס לתכנון מסלולי הקריירה הגנריים. חלוקה זו תבוצע בהיוועצות עם גורמי המטה הרלוונטיים למקצועות ניהול תקציבים, ניהול הכספים תכנון ומדיניות ובתיאום עם הממונה על השכר והסכמי עבודה.

במהלך שנת 2014, יבוצע תהליך השינוי המבני בקטגוריות הסגל הבכיר.

שינוי שכר

במהלך שנת 2014, בהתאמה לחלוקה זו, הממונה על השכר והסכמי עבודה בתיאום עם הנציבות ואגף התקציבים, יקבעו דרגות שכר בהתאם לשינוי המבני המוצע, אשר יצרו הבדלי שכר בין תפקידים ודרגים שונים, ובמרווחי קידום אשר יבטאו את העלייה במדרג הקושי והאחריות בין הרבדים השונים, החל מרובד הדרג התיכון ומעלה.

שינוי תנאי הסף למשרות הסגל הבכיר

במהלך שנת 2014, על בסיס תהליך ניתוח עיסוקים סדור¹¹⁸ שיעשה בשיתוף ובתיאום עם משרדי הממשלה, נציבות שירות המדינה תעדכן את תנאי הסף למשרות הסגל הבכיר, באופן שיבטיחו את מינויים של המנהלים המוכשרים, המנוסים והמתאימים ביותר למשרות אלו¹¹⁹.

¹¹⁸ ראה הרחבה לעניין זה בפרק העוסק במיצוי פוטנציאל ההון האנושי

¹¹⁹ יוזכר כי תהליך ניתוח העיסוקים יכלול בחינה מגדרית

יצירת אשכולות מקצועיים

במהלך שנת 2014, יושלם מיפוי אשכול מקצועי אחד לפחות, בדגש על אשכול מקצועי מתחום מקצועות המטה המרכזיים וימומש, כשלב ראשון בתהליך, מכרז אשכול מקצועי.

עד סוף שנת 2015, נציבות שירות המדינה תשלים את מיפוי ספר המשרות הארצי על בסיס הערכת עיסוקים פרטנית.

עד סוף שנת 2014, יוקם מערך רפרנטורה מקצועית, מבוסס על משרדי המטה המרכזיים - אוצר, ראש הממשלה, משפטים, כסמכות מקצועית מייעצת לכל אחד מאשכולות מקצועיים אלו. לעניין זה, תפעל הנציבות כסמכות מקצועית ביחס לתחום ניהול ההון האנושי.

הערכת מיומנויות ופוטנציאל

עד סוף שנת 2013, תחל הקמת גוף מינהל הסגל הבכיר בשירות המדינה. גוף זה יישא באחריות לניהול נתונים פרטני של שכבת ההנהגה בשירות המדינה, ולעניין זה – טיפול ביצירת 'מפות דרכים' אישיות הנגזרות ממסלולי קריירה גנריים, הערכת מיומנויות פרטנית של הסגל הבכיר המכהן בשיתוף המנכ"לים במשרדים, וקיומן של ועדות הפוטנציאל. בנוסף, גוף זה יישא באחריות ליצירת תמונת המצב המערכתית של שכבת הסגל הבכיר – בהתייחס לממד המבני, צפי פינוי המשרות הרב שנתי, ופוטנציאל הניוד וההשמה.

החל שנת 2014, תחל הקמת גוף תכניות עתודה לסגל בכיר. גוף זה יישא באחריות לניהול פרטני של מנהלים מקרב שכבת הניהול המזינה את רובד משרות הסגל הבכיר בשירות המדינה, אשר זוהו כבעלי פוטנציאל לניהול בכיר.

במהלך שנת 2014, תגבש נציבות שירות המדינה נוהל והוראות ביצוע לקיומן של ועדות הערכת פוטנציאל משרדיות בקרב הסגל הבכיר והעתודה הניהולית הבכירה. עם אישורן, יופצו הוראות אלו ליישום ב"משרדי נחשון".

במהלך שנת 2014, במשרדים שיכללו במסגרת "תכנית נחשון", בכפוף להנחיה מקצועית הנציבות, ימוסדו ועדות הפוטנציאל המשרדיות וייבנה מאתר לעתודה ניהולית. לצורך כך יתקיים תהליך ליווי מקצועי על ידי חברות ייעוץ ארגוני מטעם מטה היישום, בכפוף לתפיסה ולנוהלי העבודה שייקבעו ויאושרו על ידי נציב שירות המדינה.

עד סוף שנת 2014, תנחה נציבות שירות המדינה על מעבר מרכז הערכת בכירים של כל המכהנים בסגל התיכון הבכיר, וכן של אלו המכהנים במשרות הסגל הבכיר שברובד ב-2 ו ב-3. תוצאות מרכזי ההערכה יישמשו כמקור למידע תומך החלטה עבור ועדות העוסקות בהערכת הפוטנציאל של המנהלים הבכירים בשירות המדינה, וכתנאי להשתייכות לקבוצת המנהלים המוגדרים כמאתר בעלי פוטנציאל קידום, להם יוכנו 'מפות דרכים' אישיות.

החל משנת 2014, תמוסד ותפעל לראשונה ועדת פוטנציאל של שירות המדינה שתעסוק במכלול משרות המטרה שברובד הסגל הבכיר בכל שירות המדינה.

עתודה ניהולית לסגל הבכיר

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיום מאתר, מספק בגודלו ובאיכותו, של מנהלים בדרג התיכון הבכיר אשר הוערכו כמצטיינים ובעלי פוטנציאל לקידום למשרות הסגל הבכיר. ביחס למאתר זה תכוון הנציבות מאמצי פיתוח, בניית יכולות ומסוגלות גבוהה, ההולמת את האתגרים ואת מידת האחריות הנובעת מכהונה במשרות שכבת ההנהגה של שירות המדינה.

השינוי הנדרש

כתוצאה מפעילות ועדות הערכת הפוטנציאל במשרדים, בכל משרד ממשלתי ייבנה מאתר לעתודה ניהולית, שההשתייכות אליו תיחשב יוקרתית ותבטא את הצטיינות הפרט ואת ההערכה ליכולותיו. המאתר המשרדי יורכב משתי קבוצות המשקפות שלבים שונים בתהליך ההתפתחות המקצועית והניהולית: מאתר העתודה הניהולית הבכירה אשר יתמקד במנהלים מצטיינים המכהנים במשרות במתח דרגות 41-43 ומעלה ומאתר העתודה הבסיסית אשר יתמקד במנהלים מצטיינים המכהנים במשרות במתח דרגות של עד רובד 41-43. לגביהם יתוכננו מסלולי קריירה פנים משרדיים על פי המתודולוגיה של עתודת הניהול הבכיר¹²⁰.

הנציבות, בשיתוף משרדי הממשלה, תנהג במאתר העתודה הניהולית הבכירה, כשם שנוהגת בסגל הבכיר לכל דבר ועניין – בראיית ניהול מערכתי ופרטני של האוכלוסייה, בתכנון מסלולי הקריירה עבורה ובקידום רציף של המשתייכים לה על ציר 'מפת הדרכים' האישית שתגובש לכל אחד מהשתייכים לה. יובהר כי ניתן יהיה להצטרף למאתר העתודה הניהולית הבכירה או להיגרע ממנה בכל עת, בהתאם להערכת התפקוד שתיעשה מדי שנה ושנה במשרד הממשלתי, על פי המלצת המנכ"ל. במקרים חריגים, יהיה בסמכות נציב שירות המדינה לפסול את שיוכו לאוכלוסייה.

יישום

במהלך שנת 2014, במשרדים שיכללו במסגרת "תכנית נחשון", בכפוף להנחיה מקצועית של הנציבות, ימוסדו ועדות הפוטנציאל המשרדיות וייבנה מאתר לעתודה ניהולית. לצורך כך יתקיים תהליך ליווי מקצועי על ידי חברות ייעוץ ארגוני מטעם מטה היישום, בכפוף לתפיסה ולנהלי העבודה שייקבעו ויאושרו על ידי נציב שירות המדינה.

¹²⁰ על פי בחינה פרטנית, ניתן לאשר מקרים שבהם המאתר לסגל בכיר ייבחר מקרב מכהנים ברובד משרות 40-42

עתודה בסיסית בשירות המדינה - עקרונות יסוד

כמובהר בחלק הקודם, קיימת חשיבות עלאית לפיתוח העתודות לסגל הבכיר, כדי ליצור תיעול שיטתי של אנשים איכותיים ומוכשרים לצרכי המדינה והממשלה, מתוך ראייה ארוכת טווח של בנייה, טיוב ושיפור הון אנושי בשירות המדינה בכלל ושל הסגל הבכיר בפרט. בראייה מערכתית כוללת, יש להתייחס לשתי קבוצות עתודה עיקריות:

עתודה לסגל הבכיר: כמפורט בחלק הקודם, מנהלים בדרגי הביניים בעלי יכולות ניהול והנהגה גבוהות ובולטות שזוהו כחלק מתהליך מובנה על ידי ועדות הפוטנציאל, המשרדיות והמערכתיות כאחד.

עתודה בסיסית: חניכים ובוגרי תכניות צוערים או תכניות עתודה אחרות מקבילות לדרגותיהם, שזוהו כבעלי פוטנציאל הנהגה והוכיחו יכולות וביצועים.

שתי האוכלוסיות לעיל יהוו, כרצף, מערך עתודה מתקדמת ובסיסית אשר יאותר, יאובחן ויוכשר הכשרה ייחודית וייעודית, תיאורטית ומעשית כפרטים וכקבוצה¹²¹, בהתאם למדיניות ותכנון ארוך טווח של צרכי שכבת הניהול בשירות המדינה.

העתודה תשמש כמאתר לאיוש משרות בכירות בכל שירות המדינה. מערך העתודה כמכלול יוזן, בין השאר, באמצעות עידוד, טיפוח והסדרה של מגוון ערוצי הזנה חיצוניים למצוינות שיוזרמו בנקודת הכניסה לשירות המדינה ובאחוזים קטנים והולכים בנקודות מתקדמות יותר. ההזנה תהיה מכוונת לקליטה, פיתוח וקידום הון אנושי איכותי, בעל כישורי ניהול, ערכי והרואה עצמו כממש שליחות.

בחברה הישראלית קיים פוטנציאל למנהיגות צעירה ואיכותית, אולם כיום אין מנגנון ממוסד, מתוכנן ומרוכז למשיכת צעירים איכותיים לשירות המדינה. כך, אין גם תכניות פיתוח למיצוי פוטנציאל הצעירים שכבר מצויים בו. לפיכך, לצד פיתוח העתודה לסגל הבכיר יש לפתח תכניות עתודה ברמה הבסיסית, שתמשכנה מסה קריטית של כוח אדם צעיר איכותי ומצטיין החל מהשלבים ההתחלתיים לשירותו במדינה. כוח אדם זה ישתלב בהדרגה במוקדי השפעה מערכתיים תוך שהוא נכלל עם הזמן בעתודה המתקדמת, ולאחר מכן, בשאיפה, יאייש גם משרות בסגל הבכיר.

חשיבות השימוש בתכניות עתודה לשירות מקבלת משנה תוקף בשני מקרים: האחד, ביחס למשרות ניהול בעלות מוטת השפעה רחבה, שבהן מחיר אי ההתאמה בין הצרכים התפקודיים ליכולות המכהנים גבוה, ועלול לפגוע משמעותית בתפקוד המערכת ממשלתית. השני – צורך

¹²¹ במרחב הציבורי קיימות היום מגוון יוזמות לפיתוח מנהיגות ומצוינות ברמות בשלות שונות אשר אין ביניהן גורם מחבר, מלווה, מנחה אחד ולכן גם אין רצף הכשרה הנגזר מהיגיון אחיד, זאת על אף שמטרות העל של כל היוזמות מיועדות להכשיר כוח אדם איכותי לתפקידי ניהול

במענה לכשל מערכתי המתבטא בחסר בסגמנט מקצועי או ניהולי ספציפי, הפוגע משמעותית ביכולות המערכת.

יסודות תפיסת שתי הרפורמות המובילות בשנים הקרובות – הן הרפורמה בניהול ההון האנושי והן הרפורמה בתחום התקצוב הנובעת מוועדת המשילות, מצביעות על הצורך להעביר חלק משמעותי מסמכויות גופי המטה המרכזיים - אוצר ונציבות שירות המדינה ליחידות הביצוע, וזאת לצורך הגדלת הגמישות הניהולית ושיפור היכולת התפקודית השוטפת של משרדי הממשלה.

ביישומן של רפורמות מסוג זה, הסיכון ממעבר ממבנה תפקודי קשיח יתר על המידה, למבנה תפקודי אלסטי יתר על המידה, הוא התפרקות מערכתית. המנגנונים אשר אמורים להבטיח את השגת נקודת האיזון האופטימלית שבין הגמישות הניהולית הנדרשת ומניעת אפשרות של אובדן שליטה מרכזית הפוגעת באינטרס העליון של המדינה הם: הראשון - יצירת מדיניות ברורה, כללי תפקוד וקיום מערך בקרה ראוי, והשני – בניית עמוד שדרה ניהולי מקצועי איתן במשרדי הממשלה וביחידות הביצוע, שיהיה בעל יכולת מקצועית גבוהה והבנה מערכתית עמוקה.

בהחלטת הממשלה 3993 נכתב, כי הרפורמה בניהול ההון האנושי תכלול תכנית לבניית עתודה ניהולית. לצורך ההבהרה, עתודה ניהולית היא שם כולל לקבוצות אנשים אשר זוהו כבעלי פוטנציאל ניהולי כללי וניהולי-מקצועי, בעלי יכולות וכישורים הולמים לשמש כעתודה אפשרית לאיוש משרות מפתח בשירות המדינה.

בשירות המדינה, שני עקרונות היסוד אשר יוצרים את הרציונל לצורך בזיהוי אנשים הראויים להגדרתם כעתודה ניהולית הם:

א. הצורך לשינוי המצב הקיים המאופיין בהתנהלות תוצאתית, שבו מתנהלים תהליכי מינוי למשרות ניהול על רקע של זמינות מועמדים והתאמה אקראיים, ומעבר לתהליך שבבסיסו תכנון, פיתוח והתאמה מיטבית - אישית ומערכתית.

ב. השאיפה לקיים, ביחס לאלו שזוהו כבעלי הפוטנציאל, תהליך רב שנתי המתוכנן כ'מפת דרכים' אישית במסלול קריירה, הכולל תהליכי בניית יכולות, ניסיון וידע.

עיקרי המצב הקיים

בשירות המדינה קיימות מספר תכניות ייחודיות מקבילות אשר מוכיחות את יעילותן וחשיבותן כגון קורסי הצוערים במשרד החוץ, במשרד התמ"ת, במשרד התיירות והן בגופים חיצוניים כגון בתוכנית "תלפיות".

על בסיס הניסיון שנצבר החל מ-2003 בתכנית המשותפת לממשלה ולעמותת עתידים - 'עתידים צוערים למינהל הציבורי', הוקמה בהחלטת ממשלה 1244, תכנית "צוערים לשירות המדינה" שמטרתה בנייה והכשרה של עתודה ניהולית נושאת שינוי¹²². להבדיל ממסלולים שנועדו לפתח עתודה ניהולית-מקצועית, קרי, תפיסת הכשרה המתמקדת בזווית משרדית או בזווית של עולם ידע מקצועי ספציפי, תכנית הצוערים לשירות המדינה נועדה בראש ובראשונה לפתח ולטפח עתודה ניהולית בראייה מערכתית ומשולבת של כלל שירות המדינה.

במסגרת התכנית, נציבות שירות המדינה מאתרת וממיינת מידי שנה מבין מאות מועמדים 30 איש שסיימו בהצטיינות תואר ראשון או שני, שהצטיינו גם בתחום החברתי והאישי, בעלי רצון להיות "שליחי ציבור" ומחויבים לכלל החברה. המועמדים עוברים מסלול הכשרה בן שנתיים הכולל נדבך אקדמי (תואר שני מורחב במדיניות ציבורית) ונדבך חוץ אקדמי מקצועי, לרבות התנסות אישית במשרדי ממשלה ותהליכי פיתוח אישי וקבוצתי.

בהתאם להחלטת הממשלה, לאחר שלב ההכשרה, נכנסים הצוערים למסלול השמה בן ארבע שנים בצמתי השפעה מערכתיים, כדי לקדם ראייה מערכתית בהצבתם במשרדי הממשלה, וכן לבנות מסלול קידום מהיר יחסית ומובנה, שבו מתקדם הצוער בהתאם לכישוריו, נתוניו האישיים ורצונותיו, ובהתאמה לצרכי המערכת. צמתי ההשפעה המערכתיים הם כדלהלן:

- א. משימות לאומיות, כפי שתגדיר הממשלה מעת לעת.
- ב. אגפי תכנון מדיניות ומוקדי ידע משרדיים או לאומיים.
- ג. עוזרי מנכ"לים של משרדים.
- ד. חלוקה למשרדים באופן מרכזי בהתמקדות בחיזוק משרדים שההנהגה שלהם מתבגרת או שדורשים חיזוק.

לתכנית הצוערים לשירות המדינה קיים ועד מנהל שבראשו נציב שירות המדינה וחברים בו מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הממונה על התקציבים באוצר ושלושה נציגי ציבור בעלי ניסיון ורקע בתחום המנהיגות, ההכשרה וניהול שינויים. מבין תפקידיו של הוועד המנהל לאשר תכניות עבודה ותקציבים שנתיים, לעקוב אחר גיוס והכשרת הצוערים, לבנות את אסטרטגיית שיבוץ הצוערים בשירות המדינה בהתאם לצרכי הממשלה בראייה ארוכת טווח, לבקר את פעילותו של מנהל התכנית ועוד.

לצד תכנית הצוערים לשירות המדינה, החלו להתפתח בשירות המדינה ובמגזר הציבורי הרחב תכניות עתודה בסיסיות נוספות, אשר מטפחות מובילים מקצועיים ומנהלים לעתיד בתחומים או במשרדים ייעודיים, כמו: תכנית עתודה למשטרה, תכנית עתידים צוערים לשלטון המקומי ועוד. מספר מהלכים שנמצאים בשלבי פיתוח ראשוניים בתחומי תחבורה, טכנולוגיה, תכנון עירוני ועוד.

¹²² החלטת ממשלה 1244 מיום 17 בינואר 2010

נוסף לאלו, קיימות מספר תכניות ייעודיות, כגון תכנית של משרד החינוך - "אבני ראשה", שמטרתה המוצהרת היא יצירת עתודה ניהולית מקצועית למנהלי בתי ספר.

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

קיומו של מערך עתודת ניהול בסיסית יציב וקבוע, הכולל מאתרי מועמדים מצטיינים, בעלי פוטנציאל ומסוגלות גבוהה, בכמות ואיכות אשר יענו על מלוא הצרכים העתידיים של שירות המדינה.

מערך עתודה זה יתבסס על תכניות הכשרה ייעודיות, וכן על איתור מועמדים מצטיינים מחוץ לשירות המדינה העומדים באמות מידה אלה, תוך בחינת חלופות ובהתאם לצורך.

השינוי הנדרש – עיבוי מסלולי התמחות ניהוליים במסגרת התכנית "צוערים לשירות המדינה" והקמת תכניות צוערים במסלול מקצועי:

לצורך יצירת מענה מערכתי, מלא ורציף, מלמטה עד מעלה למלוא רובדי ההנהגה הניהולית והניהולית-מקצועית בשירות המדינה, יש לגבש על יסוד מודל תכנית הצוערים לשירות המדינה:

(1) מגוון מסלולי התמחות ניהוליים במסגרת התכנית "צוערים לשירות המדינה"

(2) הקמת מסלולים מקצועיים ייעודיים לצד התכנית "צוערים לשירות המדינה"

עקרון יסוד להצלחה של אלו הוא פיתוח מודל גמיש של איתור, הכשרה והשמה של הון אנושי מגוון בהתאם לצרכי ההון האנושי המשתנים בשירות המדינה. נציבות שירות המדינה תהיה הגורם הנושא באחריות הכוללת, המחבר, מלווה ומנחה של מערך העתודה הבסיסית.

(1) עיבוי מסלולי התמחות ניהוליים במסגרת התכנית "צוערים לשירות המדינה"

מסלולי התמחות ניהוליים יבטיחו את כניסתם לשירות של בעלי כישורים ויכולות בסיס מיטביים, אשר זוהו כבעלי פוטנציאל ניהולי ויעבירו אותם במסלול בניית יכולות והתנסות אשר יאפשר הצבתם בצמתי השפעה מערכתיים, הן בגופי המטה המרכזיים - משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ונציבות שירות המדינה, והן ביחידות הביצוע. הכול בהתאם ליעדי ההשמה שייקבעו מעת לעת בהתאם לצרכי ההון האנושי המשתנים בשירות המדינה. כך, למשל, ניתן לפתוח במסגרת התכנית "צוערים לשירות המדינה", בין היתר, אפיקי התמחות בתכנון ובמדיניות, ניהול הון אנושי וניהול תקציבים אשר אליהם יאוותר כוח אדם בעל רקע מקצועי ואקדמי רלוונטי ויעבור את הכשרה וההתנסות המעשית בתיאום עם צרכי 'הלקוח' הפוטנציאלי שיקלוט אותם לאחר מכן במשרד או ביחידה.

קליטת מועמדים, הכשרתם וליווים האישי והמקצועי יתבצעו כאמור, באופן זהה לכללי המיון והקליטה לתכנית "צוערים לשירות המדינה". אלו שייבחרו כצוערים לתכנית לא יוכלו לדעת לאיזו משרה ישובצו בהיכנסם לשלב ההכשרה שאורכו שנתיים, ושיבוצם למשרה מסוימת ייעשה בידי נציבות שירות המדינה בפטור ממכרז מיד לאחר תום שלב ההכשרה ותחילת שלב ההשמה. בהתאם לנהוג בתכנית, במהלך שלב ההכשרה יתקיים מיפוי של משרות רלוונטיות לאיוש על ידי

העמית. המשרות יישענו מחד גיסא על תחומי העניין, הכישורים ורצונו של העמית ומאידך גיסא ישקפו את צרכי המערכת העתידיים המשתנים, ובכפוף לאישור וועדת ההיגוי של התכנית.

השתייכות של הצוערים, עם השלמת הכשרתם, למערך העתודה הניהולית היא דינמית, כך שניתן בכל שלב להתווסף אליו ולהיגרע ממנו. מדי שנה יתקיים תהליך סדור ורציף של בחינה וריענון המערך לרבות שכלול כלי האיתור והאבחון ומאגר העמיתים בכל אחד מהשלבים, זאת בהתאם להמשך עמידתם בקריטריונים וביעדים שהוצבו להם גם לאחר סיומם את שלב ההכשרה.

לכל אחת מקבוצות הצוערים שבמסלולי ההתמחות השונים בתכנית "צוערים לשירות המדינה" יושם דגש על בניית שפה וערכים משותפים מתוך מטרה ליצור בעתיד רשת עמיתים המבוססת על עיצוב, תכנון ויישום מדיניות בין משרדית מחד ועל נתינת ערך מוסף לעמיתים מאידך.

כתוצאה מיצירת מסלולי העתודה, יוטמעו בתוך שירות המדינה סוכני שינוי איכותיים, אשר עברו הכשרה המבוססת הן על אשכולות תוכן והן על צירי רוחב - אקדמי, מקצועי, פיתוח אישי-קבוצתי.

(2) הקמת תכניות צוערים ייעודיות במסלול מקצועי:

תכניות אלו, יתנו מענה לצורך ביצירת **עתודות למקצועות ספציפיים**, המצויים במחסור עכשווי או צפי למחסור עתידי, איכותי וכמותי כאחד. כדוגמה: מענה לחסר בתחום ההנדסה. התכניות יבטיחו את כניסתם לשירות של אקדמאים מצטיינים אשר זוהו כבעלי תחומי ידע נדרשים לצד התאמה לפרופיל הערכי ההולם לשירות הציבורי, ויעבירו אותם במסלול בניית יכולות אשר יאפשר מענה לצרכים מזוהים. הפעלתם של מסלולים תהא לאחר שנבחנו חלופות שימוש בערוצי גיוס חלופיים ללא מרכיב הכשרה ובניית יכולות.

ככלל, המסלולים השונים בתכניות אלו נדרשים לענות על צורך מקצועי משתנה ורלוונטי למשרד ממשלתי ספציפי, דוגמה לכך מהמגזר הציבורי – תכנית עתודה למשטרה - או לאשכול מקצועות כדוגמה: מהנדסי תשתיות למשרד התחבורה וחברות ממשלתיות. מתוך כך יש ליצור מסגרת גמישה של תכניות המשמשת ככלי קיבול, כלי המאפשר את התאמת מסלולי הקליטה למקצועות ספציפיים שזוהו כנדרשים לתקופה, לכמות ולאיכות מסוימת. זאת במסגרת הערכת מצב להון אנושי שאישר נציב שירות המדינה.

מרכיבי פעולות יצירת עתודות מקצועיות גנריים הם :

1. **זיהוי צרכים ותפירת מענה - מדי שנה, במסגרת תהליך הערכת המצב להון האנושי בשירות המדינה,** אשר יחל בהערכות מצב משרדיות ויושלם בהערכת מצב מערכתית-ממשלתית באחריות הנציבות, תגובש תמונת צרכים עתידית למקצועות הנדרשים למשרד ספציפי, או לחלופין – למקצועות ספציפיים המצויים או צפויים לחסר מערכת. ראש המטה ליישום הרפורמה¹²³ בנציבות שירות המדינה, לאחר שבחן חלופות שימוש בערוצי גיוס חלופיים ואישר את הצורך, ימליץ לנציב שירות המדינה על פתיחת מסלול עתודה מקצועי וייעודי. במסגרת המלצה זו, יפורטו הצרכים הכמותיים והאיכותיים למקצוע ביחס לציר הזמן, המלצה בדבר הגורם התוכני המוביל. כדוגמה – משרד הבריאות יקבע כגורם תכני מוביל בהיווצר צפי לחסר באחיות ובאחים - המלצה בדבר מנגנון מיון המועמדים ומנגנון התגמול, ואפשרות לשיתוף פעולה עם גורם תכני חיצוני ולמסלול שיתוף הפעולה המומלץ עמו. לדוגמה, "חותם" היא תכנית שהוקמה בשותפות של משרד החינוך, ג'וינט ישראל, קרן נעמי ותנועת "הכול חינוך".

2. **מכרזי מאגר ועתודה ייעודיים** – בהתאם לצרכים שייקבעו על ידי המשרדים ו/או נציבות שירות המדינה, נציבות שירות המדינה תתקין כללים ברורים לניהול מכרזי מאגר משרדיים או יחידתיים, או לסוגי משרות בכלל שירות המדינה. לדוגמה: כלכלנים ומשפטנים בשירות המדינה, משפטנים במשרד המשפטים, כלכלנים במשרד האוצר. במסגרת זו ניתן יהיה לקבוע כי המועמדים במכרז המאגר לא יוכלו לדעת לאיזו משרה ישובצו, ושיבוצם למשרה מסוימת ייעשה בידי גוף שייקבע במסגרת ההליך. בין היתר, ניתן יהיה בפרסום ההליך להרחיב את גבולות הליך בחירת העתודה מעבר למשרד או ליחידה מסוימת, למשרדים וליחידות נוספות.

קליטת סטודנטים ומתמחים במסלולי ייעודיים - לגבי סטודנטים ומתמחים ייקבעו שני אפיקי קליטה – האחד במסלול להעסקה ארעית במשרות סטודנט או מתמחה והשני – כערוץ קליטה למשרות בשירות המדינה, בהתאם לצרכים שיזוהו על ידי משרדי הממשלה ויאושרו על ידי הנציבות.

בהתאם לכללים שייקבעו על ידי נציבות שירות המדינה, אם מכרז המאגר יכוון למועמדים הנדרשים לשיבוץ במשרות בשירות המדינה עוד בהיותם סטודנטים ובכפוף לחוק התקציב, כחלק מבניית כושר תחרות על סטודנטים מצטיינים, יאושרו משרות סטודנט כבר במסגרת אישור התכנית, בהיקף ההולם את כמות הנבחרים אליה ולמשך הזמן להשלמת הלימודים ועד שיבוצם למשרות קבועות. תקופת ההעסקה הסטודנטאלית תוגדר כשער הכניסה לקריירה בשירות המדינה. דהיינו, על סטודנטים אלו יוחל חוק שירות המדינה (מינויים), ובהתאמה, תוחל חובת פרסום מכרז פומבי על המשרות הרלוונטיות במשרדים הממשלתיים הקולטים אותם. כך, לאור פרסום מכרז המאגר ולאחר היבחרו של הסטודנט לתכנית

¹²³ בעתיד, עם התייצבות הנציבות במבנה ארגוני חדש ולאחר השלמת יישום הרפורמה, המלצה זו תגובש על ידי ראש האגף הבכיר אשר יישא באחריות לכלל תכניות העתודה ולפיתוח ההון האנושי בשירות המדינה, בדומה לראש אכ"א בצה"ל

תיווצר זיקה והזדהות שלו הן עם המעסיק הממשלתי והן עם המשרד הספציפי המיועד לקלוט אותו.

איתור וגיוס מוקדמים, תוך יצירת מסלול מובנה ויעיל לשיבוץ הסטודנטים והמתמחים הטובים ביותר במשרות תחיליות, עולה בקנה אחד עם התכנית לפיתוח ההון האנושי וניהול מסלולי קריירה בשירות המדינה. בדרך זו תושג גמישות העסקה שכן תתאפשר קליטתם של הסטודנטים הטובים ביותר ללא צורך בעריכת מכרז פומבי בתום תקופת הלימודים. יובהר, כי אין במסלול זה בכדי לגרוע מהאפשרות להמשיך ולקיים תהליכים להעסקת סטודנטים לתקופה קצרה, שאין מאפשרים התמודדות במכרזים פנימיים ובין-משרדיים.

3. **מנגנוני שיתוף פעולה עם המגזר השלישי** – נציבות שירות המדינה, בשיתוף היועץ המשפטי לממשלה והחשב הכללי, תתקין כללים ליצירת מנגנוני שיתוף פעולה תוכניתיים, בהתבסס על מנגנוני שיתוף הפעולה הקיימים כיום עם גופים שונים כגון גיוינט ישראל, קרן מנדל, סיל מעוז, קרן ווקסנר ועוד. היסוד לקיומו של קשר תכניתי במסלולי עתודה בין נציבות שירות המדינה, משרד ממשלה וגורם מגזר שלישי, הוא קיום השאיפה המשותפת לעידוד מצוינות בשירות המדינה, מחויבות לטיפול ופיתוח שכבת מנהיגים צעירה ומובילת שינוי, ונכונות להקצאת משאבים להבטחת עתידה של המדינה. על הרובד הערכי קיים הרציונל המעשי של אפשרות ניתוב משאבים ויכולות חיצוניים לשירות המדינה לכיוון מטרה משותפת.

4. **תהליך המיון** לכל אחד מהמסלולים ייקבע אד הוק ביחס לתכנית הספציפית, ויתקיים בשיתוף בין נציבות שירות המדינה, המשרד או נציגות מטעם גוף המטה המהווה סמכות מקצועית לתחום המקצועי במסלול. אם התכנית תהיה משותפת עם תכנית במגזר השלישי, תהליך המיון ייעשה בשילובה.

מיצוי תכניות העתודה הבסיסית:

כשאיפה רעיונית, המצטיינים במסלולי העתודה הבסיסית השונים שהוכיחו כישורי הובלה וניהול, יאיישו את משרות הסגל הבכיר של שירות המדינה בעתיד. באופן מעשי, בוגרים מצטיינים ממסלולי העתודה הבסיסית יכללו ברשימת הפוטנציאל לעתודה ניהולית בכירה ובהתאם להערכות המשרדים. השתייכות לעתודה ניהולית בסיסית תקנה לפחות אחת מהשתיים:

התמודדות במכרזים נדרשת לאפשר תנאי תחרות הוגנים ביחס לכישורים ולביצועים של כל המועמדים למשרות הסגל הבכיר, ובהתאם לעיקרון המריטוקרטיה יש לתת יתרון להצטיינות. עם מימוש של תהליך ניתוח העיסוקים לסגל הבכיר וקביעת היכולות הנדרשות לכל אחד מהם ככישורים, ניסיון וידע, תבצע נציבות שירות המדינה תהליך התאמה בין מסלול ההכשרה של מסלולי העתודה הבסיסית לתנאי הסף לתפקידי הסגל הבכיר, באופן שייצור הלימה מלאה בין תהליך בניית היכולות לצרכים המזוהים של דרגי הניהול הבכיר.

בנוסף לכך, המעבר מעתודה בסיסית לעתודה מתקדמת יכלול בשאיפה, קורס מנהלים במתכונת כלל שרותית בדומה לקורס פו"מ הצה"לי, קרי, קורס בו יילמדו תחומי לימוד משותפים לכלל

המשרדים תוך התייחסות למאפייני המשרדים הייחודיים¹²⁴. הקורס יועד עבור דרגי הביניים שזוהו כפוטנציאל לעתודה ניהולית מתקדמת לכלל השירות¹²⁵.

קידום מנהלים ועובדים שאינם מוגדרים כמאתר לעתודה ניהולית

תכניות העתודה הבסיסית לא יהיו חסם ולא ימנעו את שוויון ההזדמנויות של כל עובד או מנהל מכהן בשירות המדינה מהתמודדות במכרז הפנימי במכרז לאשכול מקצועי. המבחן היחיד שביחס אליו תיבחן מועמדותו של כל מועמד יהיה תנאי הסף המוגדרים למשרה.

במקרים שבהם המכרז הפנימי או מכרז לאשכול מקצועי לא הניב מועמד מתוך שירות המדינה, ובכדי לאפשר למועמד חיצוני להציג את מועמדותו כאשר הוא לא צבר את הניסיון וההכשרה המוגדרים בתנאי הסף וייחודיים לשירות המדינה – טרם פרסום המכרז הפומבי יגדיר המשרד, באישור נציבות שירות המדינה, דרישות סף. דרישות אלו יהיו שוות ערך לתחנות ההתנסות או ההכשרה בתנאי הסף למשרה, אשר הוגדרו ביחס למכרז הפונה למועמדים מתוך שירות המדינה. כדוגמה – קורס המדרשה לביטחון לאומי יחשב כשווה ערך לקורס בכירים בשירות המדינה, אם זה יקבע כתנאי סף. בקביעת שווה הערך תקפיד נציבות שירות המדינה כי השימוש בכלי יהיה רק ביחס למועמדים מחוץ לשירות, ובאופן שלא ייתר וירוקן ממשמעות את תהליכי פיתוח היכולות במסגרת מסלולי הקריירה.

יישום

במהלך שנת 2014, תכין הנציבות תכנית לעיבוי מסלולי התמחות ניהוליים במסגרת התכנית "צוערים לשירות המדינה". התכנית תוצג לאישור נציב שירות המדינה והוועד המנהל של התכנית. בנוסף, תוכן תכנית להתאמה מיטבית בין מסלול ההכשרה של העתודה הבסיסית לתנאי הסף לתפקידי הסגל הבכיר, באופן שייצור הלימה מלאה בין תהליך בניית היכולות לצרכים המזוהים של דרגי הניהול הבכיר.

בכפוף לאישור התכנית, שינויים אלו ייושמו החל ממחזור ג' לתכנית.

במהלך שנת 2014, תתקין הנציבות כללים ברורים לניהול מכרזי מאגר / עתודה ייעודיים, משרדיים או יחידתיים, או לסוגי משרות בכלל שירות המדינה.

במהלך שנת 2014, באחריות הנציבות והחשב הכללי להתקין כללים ליצירת מנגנוני שיתופי פעולה תוכניתיים עם הגופים השונים, באופן שיאפשר לראות את התכניות האלו כערוץ כניסה וכשלב מכינה לשירות המדינה, ובהתבסס על כללי מכרזי המאגר שיאושרו.

¹²⁴ לצורך המחשה, באנלוגיה לצה"ל – תכניות העתודה הבסיסית, כלליות ומקצועיות, הן המקבילות של בה"ד 1, קורס טייס וקורס חובלים עם השלמות נדרשות לחי"ר, שריון, תותחנים, קשר, תקשוב וכד', בעוד שעתודה מתקדמת נדרשת בשאיפה לעבור הכשרה כלל שירותית שהמקבילה שלה היא קורס פו"מ בצה"ל (קורס מג"דים)

¹²⁵ יודגש כי קורס זה לא יבוא במקום קורסים ניהוליים לדרגי ביניים משרדיים הבאים לענות על צורך ייעודי בתחום אחריותו של המשרד כגון 'אבני ראשה' במשרד החינוך

במהלך שנת 2014, נציבות שירות המדינה תתקין כללים המגדירים את תקופת ההעסקה הסטודנטאלית או את תקופת ההתמחות, כשער הכניסה לקריירה בשירות המדינה. זאת באופן שיצור, לאור פרסום מכרז המאתר ולאחר היבחרו של סטודנט לתכנית, זיקה עם המעסיק הממשלתי ואף עם המשרד הספציפי המיועד לקלוט אותו ללא צורך בעריכת מכרז פומבי בתום תקופת הלימודים או ההתמחות.

במהלך שנת 2014, הנציבות תגבש תמונת צרכים עתידית למקצועות ייחודיים הנדרשים למשרד ספציפי, או לחלופין – למקצועות ספציפיים המצויים בחסר או צפויים לחסר מערכתי, וכן יוכן מיפוי צרכים להקמת תכניות צוערים ייעודיות במסלולים מקצועיים עבור משרדי ממשלה ספציפיים.

עד סוף שנת 2014, ראש המטה ליישום הרפורמה, בשיתוף עם אגף בכיר צוערים לשירות המדינה, ימליץ לנציב שירות המדינה על פתיחת מסלולים לעתודה מקצועית וייעודית. במסגרת המלצה זו, יפורטו הצרכים הכמותיים והאיכותיים למקצוע ביחס לציר הזמן, המלצה בדבר הגורם התוכני המוביל, המלצה בדבר מנגנון מיון המועמדים ומנגנון התגמול, ואפשרות לשיתוף פעולה עם גורם תוכניתי חיצוני ומסלול שיתוף הפעולה המומלץ עמו.

הכשרות מנהלים ובמרכז - הכשרה לעתודה ניהולית וסגל בכיר מכהן

במרכז הרפורמה ויישומה עומד עולם הניהול. החלטת הממשלה 3993, אשר הורתה על בניית תכנית ליישום הרפורמה, מיקדה את שנדרש ליישם לשני תחומי פעולה ברורים:

חיזוק עמוד השדרה הניהולי של שירות המדינה, וחיזוק מנגנוני ניהול ההון האנושי.

ככלל, עולם הניהול נועד לענות על הצורך של ארגון להשיג את מטרותיו. תהליכי הניהול והאנשים המוגדרים ככאלו מגדירים את אותן מטרות ואת האמצעים להשגתן ומופקדים על הפעילות לממש זאת. בעניין זה כלולות:

פעולות הנהגה - ייצוג הערכים העומדים בבסיס פעילות הארגון, יצירת מוטיבציה לעובדים והזדהות עם מטרות הארגון ומשימותיו, הבהרת מצפן ערכי ומשימתי, תיאום עם מנהלים ובין עובדים ופתרון קונפליקטים.

פעולות התכנון - עיצוב מדיניות, הגדרת מטרות ויעדים, כינון אסטרטגיה וסקטיקה להשגת המטרות ופיתוח היררכיית צעדים לפעולה. בנוסף, פעולת התכנון כוללת תכנון ארגוני - על מבנהו, דרכי פעולתו, תמהיל האנשים הנכללים בו, חלוקת האחריות והסמכות בין העובדים, קביעת המדרג הניהולי בארגון וערוצי הדיווח.

פעילות ביצועית – הובלה שוטפת של פעילויות שבהן מיושמות בפועל ההחלטות ומתקבלות החלטות שוטפות על סדרי עדיפויות והקצאת משאבים.

פעולות בקרה - הבטחה כי הפעילות השוטפת מתקיימת במתווה ובמסגרת הפעילות שתוכננה. פעולות הבקרה כוללות קיום הערכת מצב רציפה והשוואתית בין התכנון לביצוע ומתן מענה לבעיות או המלצה על שינוי בהגדרות ובהחלטות שנקבעו מראש.

תנאי להשגת המטרות של שני תחומי הפעולה שבמרכז הרפורמה - חיזוק עמוד השדרה הניהולי של שירות המדינה, וחיזוק מנגנוני ניהול ההון האנושי, הוא בניית מערך הכשרה ניהולי מיטבי, שעומד לא רק בסטנדרטים מקומיים נדרשים, אלא עומד בחזית הכשרות הניהול בעולם כולו.

הכשרה ניהולית בכירה

אחת ממטרות המפתח של תכניות ההכשרה הניהולית היא יצירת הידע הנדרש לצורך התמודדות עם אתגרי הניהול אשר פורטו מעלה. יצירת הידע הניהולי היא מרכיב יסודי מקצועי, אשר אליו נוסף הידע המקצועי הייחודי.

במסגרת יישומה של תכנית הכשרה ניהולית, לצד הטמעת הידע הפורמלי בעולם התוכן הניהולי, מוקנית שפה ארגונית משותפת ונוצר רישות חברתי, ניהולי ומקצועי מעצים. השפה הארגונית המשותפת נועדה לבנות יכולת לתאם ולתכנן פעילויות בין משרדים, בין אשכולות מקצועיים ובין מנהלים, ולאפשר תהליכי העברת ידע וניסיון רוחביים.

ברוח התקופה, מידת הידע הנדרש לצורך התמודדות עם אתגרי הניהול הבכיר בשירות המדינה, עם עומק הרישות החברתי-מקצועי ועם החדשנות והגמישות המחשבתית גדולים מתמיד. בצורך להתמודדות עם שינויים בסביבה שבה פועל שירות המדינה וצורכי הציבור הנגזרים מכך - הסגל המנהלי צריך להפוך לדינמי יותר, להעשיר את ארגו הכלים המקצועי והניהולי שלו, את קשריו הרשתיים ואת ניסיונו המעשי.

הקמת מדרשה לאומית למנהיגות, ממשל וניהול

"מטרת החינוך צריכה להיות: אנשים המצטיינים בעצמאות, במחשבה ובמעשה; ועם זאת רואים בשירות למען הכלל את משימת חייהם העיקרית" אלברט איינשטיין

רקע

בעבר, נעשו מספר ניסיונות בשירות המדינה להקים מוסד לימודי מרכזי להכשרת מנהלים ועובדים בשירות המדינה. בית הספר המרכזי הראשון למינהל לעובדי מדינה, הוקם בתחילת שנות ה-60 ועסק בהכשרת עובדים בתחום המיסים, בניהולו של משרד האוצר.

במסגרת וועדת קוברסקי הובהר הצורך להקים מערך הכשרה לסגל הבכיר והומלץ על הקמת מכללה למדיניות לאומית ש"תבטיח הכשרה מתאימה לעובדים בכירים ושיפור יחסי הגומלין בין עובדי מדינה מקצועיים לכלל הסגל הלאומי המעצב מדיניות"¹²⁶.

בית הספר המרכזי של שירות המדינה, עבר תהפוכות וגלגולים החל משנות ה-60, שאז נפתח ועד סגירתו. בתחילת דרכו שימש כמוסד אליטיסטי להכשרת מנהלים בכירים בשירות המדינה ובמגזר הציבורי ולקראת סגירתו בשנות ה-90, שימש בעיקר להכשרת עובדים זוטרים או עובדים בדרגי ביניים בעיסוקים רוחביים בשירות המדינה. ההסבר הפורמלי לסיבות סגירתו הסופית בשנות ה-90 כלל: חילופי נציב, בעיות לוגיסטיות ותקציביות¹²⁷. עם זאת נראה, כי ברקע הנסיבות לסגירתו עמדו בעיות יסודיות וגדולות יותר - בהיעדר מובהקות הערך המוסף בפעולתו, היעדר מיקוד באוכלוסיית היעד שלו, והיעדר רלוונטיות להכשרות שהתקיימו במסגרתו לתהליכי קידום פורמליים בשירות המדינה, לא נתקיימו מספיק סיבות לפעילותו.

¹²⁶ דין וחשבון הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה, כרך א', ירושלים, 1989

¹²⁷ בניהו, א., "בית הספר המרכזי למינהל של שירות המדינה, קורס "ארכיאולוגיה של שירות המדינה", אוניברסיטה עברית, 2012

עיקרי המצב הקיים

מערך ההשכלה מתבצע באמצעות מדיניות מקצועית שמנחילה נציבות שירות המדינה. המדיניות כוללת הוראות כלליות המתייחסות לסוגי ההשכלה ולרמות ההשכלה.

רכישת **ההשכלה** מתבצעת במוסדות אקדמיים. בתחום ההשכלה, ניתן לציין כי בקרב הסגל הבכיר המכהנים כיום 37% בעלי תואר ראשון, 43% בעלי תואר שני ו- 13% בעלי תואר שלישי. עם זאת, יש לציין כי במדיניות הקיימת לא קיימות דרישות סף להשכלה אקדמית למשרות הסגל הבכיר.

נציבות שירות המדינה פועלת לקיום **פעולות הדרכה בשירות**. במסגרת זאת מקיימת הנציבות פעולות הדרכה בין משרדיות וכן פעולות הדרכה מוסדיות המתקיימות על ידי משרדי הממשלה. חלק מן ההדרכות מבצעים כוחות פנימיים וחלק אחר גורמי חוץ.

הכשרה והדרכה לסגל בכיר:

כיום אין חובה להכשרה ניהולית כלשהי לחברי הסגל הבכיר. קיימות מספר תכניות, אולם אף אחת מהן אינה מוגדרת כהכרחית, היקף הלומדים בהן מצומצם מאוד והן אינן משולבות במסלול קריירה פורמלי כלשהו. להלן תכניות ההכשרה והלימודים האפשריות כיום לסגל הבכיר:

- "תכנית למדיניות חברתית ומינהל" (בשיתוף ג'וינט ישראל-אלכ"א), נועדה למנהלים מקרב הסגל הבכיר, נוסדה בשנת 1987 על ידי אלכ"א - ג'וינט ישראל בשיתוף נציבות שירות המדינה ומופעלת כמיזם משותף לנציבות שירות המדינה וג'וינט ישראל - אלכ"א. מאז הקמתה התקיימו 12 מחזורי לימוד, ועיקר הבוגרים הם עובדי שירות המדינה¹²⁸. ההתקשרות כמיזם משותף תקפה נכון להיום, עד סוף שנת 2014.
- תכנית המנהלים המוסדית לתואר שני במדיניות ציבורית אשר הוקמה על ידי נציבות שירות המדינה, מתקיימת בבית הספר למדיניות ציבורית וממשל באוניברסיטה העברית בירושלים. עד כה התקיימו שני מחזורי לימוד. המחזור השלישי נפתח ב-2013.
- קיימות כמה תכניות לימודים והכשרה אשר נציבות שירות המדינה איננה שותפה בהן ואיננה נושאת בנטל מימון לקיומן, אך מעודדת את השתתפותם של עובדים בכירים בהן: תכנית ללימודי תואר שני במדעי המדינה במכללה לביטחון לאומי, תכנית ללימודי תואר שני במינהל ציבורי בחו"ל של קרן ווקסנר, תכנית מנהלים של עמותת מעוז-סיל, וקורסים קצרים בתחומים שונים של המינהל הציבורי בבית הספר הצרפתי למינהל (E.N.A.).
- בחלק ממשרדי הממשלה הוקמו ביזמה מקומית בתי ספר פנים משרדיים המקיימים, ברמות שונות, קורסי ניהול ופיתוח מנהיגות לדרגי הניהול השונים, ואף קורסים והכשרות בתחומי המקצוע ייחודיים למשרד.

¹²⁸ יש לציין כי התכנית עברה שינויים לא מעטים לאורך השנים

נוסף על אלו, מתקיים קורס הכשרת מנכ"לים חדשים באחריות משרד ראש הממשלה ונציבות שירות המדינה, אשר התקיים לראשונה עם מינוי הממשלה ה-32, וכך גם צפוי להתבצע עם כינונה של הממשלה ה-33.

יחידת ההכשרה בנציבות שירות המדינה שוקדת באורח שוטף לצורך העלאת הרמה המקצועית של העובדים בדרגים השונים, תוך תשומת לב מיוחדת לדרגי הניהול. פעילות זו חשובה ומבורכת אך אין בה די כדי לענות על הצרכים העכשוויים והעתידיים של שירות המדינה.

למעשה, מערך ההכשרה לסגל הבכיר כפי שהוא בא לידי ביטוי במתכונתו הנוכחית - אינו מתואם עם השינויים התדירים בשירות המדינה ואיננו מביא להתאמה בין אתגרי משרות הסגל הבכיר ובין המיומנויות, התכונות והכישורים הנגזרים ממנו.

עצם פעילותן של כמה תכניות הכשרה חיצוניות, בהיקף לומדים מצומצם כמותית, ללא מיקוד מקצועי בראיית צורכי הציבור והמערכת וללא קשר לתהליכי פיתוח יכולות במסגרת מסלולי קריירה – מעיד על האפקטיביות הנמוכה שלהן, באופן יחסי לפוטנציאל שלהן ושל תכניות אחרות, במתכונת הקיימת כיום. למרבה הצער, למרות התפיסה הערכית והציונית העומדת בבסיסן, המוטיבציה הרבה לתרום ולהשפיע על עיצוב שכבת ההנהגה בשירות המדינה והתכונות להתאים עצמן לצורכי המערכת – בהיעדר שיתוף פעולה מובנה עם נציבות שירות המדינה, תכניות אלו פועלות ללא ראיית השלם, ללא סנכרון עם צורכי המערכת. לכן, כולן סובלות מאותה בעיה – לבוגריהן לא מובטחים כל השמה, קידום או מסלול קריירה רלוונטי אשר ימצא את ההשקעה העצומה שהושקעה בהם.

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיומו של מערך הכשרה ופיתוח מנהלים בכירים, שבמרכזו עומדת המדרשה הלאומית למנהיגות, ממשל וניהול, אשר מקנה לבכירים את הידע הנדרש לצורך התמודדות עם אתגרי הניהול והאחריות הנגזרת מכהונה במשרות הסגל הבכיר בשירות המדינה, יוצר רישות ניהולי-מקצועי מעצים ומהווה מרכיב יסוד בבניית אתוס השירות הציבורי.

השינוי הנדרש

בניית עמוד השדרה הניהולי של שירות המדינה מחייבת את קיומו של מערך הכשרה ופיתוח ניהולי, מקצועי ואישי. מערך ההכשרה וההדרכה, כחלק ממסלול קריירה מובנה לבכירים, יבנה יכולות, יאפשר פיתוח וחיזוק כישורים, יאפשר איתור כישרונות ושיפור הביצועים של המנהלים המכהנים בשכבת ההנהגה של שירות המדינה, בפועלם כפרטים במשרתם וכחלק מרשת מנהיגים מובילה ונושאת שינוי בשירות המדינה כולו.

לאור הניסיון המצטבר בעולם בהכשרת מנהלים בכירים במגזר הציבורי, העונה על צורך מזוהה מזה שנים¹²⁹, ובהתייחס למדיניות החדשה שהוצגה במסמך זה בנוגע לפיתוח יכולות הסגל הבכיר,

¹²⁹ כאמור – ראה המלצת דוח קוברסקי בנושא

בניית עתודה ניהולית בכירה וקיומם של מסלולי קריירה - עולה הצורך, יותר מתמיד, בהקמת מדרשה לאומית לממשל, מנהיגות וניהול.

קיומן של מגוון קרנות, עמותות ותכניות הכשרה, המכוונות עצמן להשפעה על פיתוח ועיצוב הסגל הבכיר של שירות המדינה, אינו סותר רציונל זה, אלא להיפך, הוא יוצר הזדמנות.

בניתוב ובהפניית המאמצים, הידע הרב, ואף מקורות המימון של גופים אלו לתכנית פיתוח מתואמת עם הנציבות כסמכות מקצועית עליונה, תחת קורת גג תוכניתית אחת, המביאה עמה מחויבות הדדית לתיאום ולשיתוף פעולה – יש פוטנציאל רב. השקעה כזו תעצים באחת את האפקטיביות ותרומתן של תכניות אלו לשכבת ההנהגה - המנהלים הבכירים בשירות המדינה, מכהנים ועתידיים כאחד.

את האופן המעשי למימוש השינוי, ראה מפורט בסעיף הבא, העוסק במדרשה הלאומית למנהיגות, ממשל וניהול:

המדרשה הלאומית למנהיגות, ממשל וניהול

יעוד: המדרשה הלאומית למנהיגות, ממשל וניהול, תשמש כזרוע הביצועית הממשלתית אשר אמונה, מטעם נציבות שירות המדינה, על פיתוח ועל העצמת יכולות שכבת ההנהגה הציבורית בישראל, ובמרכזה – רובד הסגל הבכיר המכהן והעתידי בשירות המדינה בפרט ובשירות הציבורי בכלל.

אוכלוסיות היעד שבמיקוד:

למדרשה יהיו שני צירי פיתוח מנהיגות, ובהתאמה יהיה פילוח אוכלוסיות היעד בשני צירים: **הציר ההיררכי** – מתייחס לרובדי הדרגות השונות החל משכבת דרג תיכון בכיר ומעלה, **והציר המקצועי הבכיר** – שמתייחס לאוכלוסיות בכירות בשלושת מקצועות השלד הנושא המקצועי בשירות המדינה – תכנון אסטרטגי, ניהול הון אנושי, ניהול משאבים - תקציב וכספים.

ראה המחשה:

כמופיע בתרשים, **בציר ההיררכי**, מול כל שכבת ניהול, וכחלק ממסלול הקריירה – יוגדר קורס לכל אחת מהשכבות ההיררכיות של ההנהגה הבכירה בשירות המדינה - קורס מודל פו"מ/ מב"ל וכד'.

בציר ההכשרה המקצועי-בכיר, לצד הכשרות לבכירים בציר ההיררכי, יתקיימו הכשרות לבכירים בתחומים המקצועיים המוגדרים כתחומים שעליהם מונחת עיקר אחריות התכנון המנהל והמשאבים של המנגנון הממשלתי בישראל.

תנאי כניסה לתכנית הכשרה

יובהר כי כניסתו של חניך לכל אחת מהתכניות בציר ההיררכי, בין אם מקרב עתודה לסגל בכיר או מקרב סגל מכהן, **תותנה בקיומו של אופק קידום מזהה באחד ממסלולי הקריירה של הסגל**

הבכיר, כפי שגובש במסגרת וועדת הפוטנציאל המערכתית ואושר על ידי נציב שירות המדינה. יובהר כי יתאפשר שילובם של חניכים בדרג זה מהמגזר הציבורי¹³⁰, אם כי בהיקף מצומצם ביחס למנהלים מקרב שירות המדינה.

נוסף על כך, ייבחנו הנתונים הבאים ויהוו כתנאי לכניסה לתכנית¹³¹:

- מנעד ציונים המבטא הצטיינות בתכנית לימודים אקדמית המוכרת על ידי המועצה להשכלה גבוהה. ועדת חריגים תדון בקבלתם של מועמדים שהוגדרו כבעלי פוטנציאל קידום בוועדת הפוטנציאל, אך לא עומדים בתנאי הסף של ההצטיינות האקדמית.
- פרופיל מקצועי: הצטיינות ומובילות תפקודית, על פי פרמטרים של הערכת ביצועים.
- הערכה שהתקבלה ממרכז הערכה.

תכני יסוד להכשרה

תכניות הלימודים ייבנו בתבנית תוכנית גנרית שממנה תיגזר התכנית הייחודית לכל רובד ואוכלוסייה ספציפית שבמיקוד. תבנית הלימוד הגנרית תכלול את מסגרות התוכן היסודיות המפורטות:

רובד התוכן הראשון: תכני יסוד הוליסטיים, שיכללו ארבע סדרות תוכן: מנהיגות וערכים, ממשל, ניהול, וחברה וכלכלה. כל אחת מסדרות תוכן אלו תיכלל בתכנית ההכשרה או ההשכלה, אולם ייתכן כי תינתן בנפרד או כמקבץ, הכול בהתאם לתכנית הספציפית שתיקבע לאוכלוסיית יעד ספציפית, ובהתאם למוביל התוכנית¹³² שייקבע.

רובד התוכן השני: אתגרי החומש הקרוב, שבו יכללו תכנים משתנים אשר יוגדרו כנדרשים להיכלל בתכני ההכשרה, הן לצורך למידה והן כחלק מתהליך גיבוש מענה המערכתי. תכנים אלו יוגדרו על ידי מטה יישום הרפורמה כגוף מתכלל¹³³.

מנגנון הפעילות של המדרשה הלאומית

בכדי להבהיר את מנגנון הפעילות המדרשה הלאומית למנהיגות, ממשל וניהול: ראה את טבלת המושגים כמפורט. יובהר כי טבלת מושגים זו מתייחסת לשנים שבהן תיושם הרפורמה, ולאחריהן יחול שינוי במנגנון הפעילות בהתאמה להתארגנות הנציבות במבנה החדש:

¹³⁰ במימון חיצוני של הגוף השולח

¹³¹ עם היווצר התנאים להפיכת ההכשרה כתנאי סף לקליטה לסגל בכיר, או שלב חיוני במעבר לסגל הבכיר, תנאים אלו ייבנו מחדש ע"י נציבות שירות המדינה

¹³² כאמור, על מובילים תוכניתיים, ראה הסבר בהמשך

¹³³ על תהליך קבלת ההחלטות בדבר התכנים שיכללו בתכניות הלימוד, ראה בהמשך

הגדרה	משמעות	עונים להגדרה
מגדיר צורך צורך להכשרה או הדרכה	<p>- ככלל, צורך הוא ביטוי לפער הנדרש לסגירה או לנחיצות ל: פעילות, פעולה, משאב, ידע, אינפורמציה, או הוראה, שלמימושם קיימת משמעות משאבית או השפעה על התנהלות בכללי העבודה הקיימים.</p> <p>לעניין זה – צורך בהכשרה, הדרכה או קיום פעילות חשיבה תומכת קביעת מדיניות או החלטה במסגרת אחת התכניות על ידי החניכים ובוגרי התכניות</p> <p>מגדיר צורך הוא ראש גוף מקצועי או ראש גוף שותף לפעילות המדרשה או נציג רשמי של משרדי הממשלה ויחידות הסמך</p>	<p>נציב שירות המדינה, ראש אגף בכיר השכלה והדרכה, ראש סמכות מקצועית מיעצת: משרד ראש הממשלה (מועצה לאומית לכלכלה, אגף תכנון ומדיניות), משרד האוצר (אגף תקציבים, אגף הממונה על השכר והסכמי עבודה, אגף החשב הכללי)</p> <p>יועץ המשפטי לממשלה, מנכ"ל או סמנכ"ל בכיר למשאבי אנוש במשרד ממשלה, ראשי אגפים בנציבות שירות המדינה, ראשי גופים שותפים ומובילי תכניות, מובילי רפורמות שירות המדינה</p>
סמכות מקצועית להדרכה	<p>מטעם ראש מטה הרפורמה: בעל סמכות מקצועית עליונה להערכת התאמת הצורך לתכנים, ישימות, מודל יישום הצורך, שילובו בתכניות וכד'</p>	<p>ראש אגף הדרכה והכשרה במטה יישום הרפורמה.</p> <p>בעתיד, עם השלמת היישום – ראש אגף הדרכה והשכלה.</p> <p>עד המעבר – יתקיים שיתוף פעולה בנושא</p>
גוף מתכלל מנחה או מזמין פעילות	<p>תכלול היא פעילות תיאום, קביעת סדרי עדיפויות ונקודת עבודה בין דרישות שונות ומשאבים נתונים. פעילות זו מתקיימת כחלק ממעגל התכנון השנתי, ובשגרת הפעילות השוטפת על פי צורך</p> <p>הנחיה היא הוראה לגוף מונחה, המגדירה שינוי בהוראות וכללי פעילות, תוך הגדרת אחריות ביצוע ותהליכי דיווח ומעקב</p> <p>גוף מונחה לעניין זה הוא המדרשה כמערכת או מוביל תכנית או תוכן ספציפי</p> <p>הזמנה היא הוראה לתיאום עם גוף ביצוע או גוף מונחה המגדירה משימה לביצוע תוך הגדרת תכולה, לוח זמנים, משאבים, אחריות ביצוע ותהליכי דיווח ומעקב</p> <p>ראש הגוף המנחה או המזמין משמש כנציג נציב שירות המדינה כלפי הגופים המונחים ויחידות ה"שטח", ונושא באחריות כוללת למתן מענה לצרכים העולים מטעם מגדירי הצרכים</p>	<p>ראש מטה יישום הרפורמה</p>
גוף ביצוע, גורם מונחה, מוביל תכניתי	<p>גוף ביצוע הוא ישות ארגונית משימתית, הפועלת בהתאם להנחיות והזמנות פעילות מטעם גוף מנחה או מזמין, ובכפוף להגדרת תכולה, לוח זמנים, משאבים, אחריות ביצוע ותהליכי דיווח ומעקב</p> <p>גוף מונחה הוא ישות ארגונית עצמאית, בעל סמכות ואחריות ביצועית ייעודית, הפועל בכפוף למשימות ולמשאבים נתונים, ובכפוף להוראות וכללי פעילות המוגדרים על ידי גופי המטה המרכזיים מכוח סמכותם החוקית. גוף מונחה יכול לשמש גם כגוף ביצוע שממנו הוזמנה עבודה או משימה, אשר הוקצו לה משאבים על ידי המזמין</p> <p>מוביל תכניתי הוא גוף ביצוע, הפועל אל מול תכנית המוגדרת על ידי המזמין, ומתואמת על ידי גוף הביצוע הראשי</p>	<p>גוף ביצוע - המדרשה הלאומית למנהיגות, ממשל וניהול ותכניות מגזר שלישי הפעולות בשיתוף עם המדרשה הלאומית, כמיזם משותף באחריות נציבות שירות המדינה</p> <p>מוביל תכניתי – חברה שתזכה במכרז, או תכניות מגזר שלישי הפועלות בשיתוף עם המדרשה הלאומית, כמיזם משותף</p>

מדי שנה והחל משנת 2014, כחלק מתהליך אישור תכניות העבודה של נציבות שירות המדינה, תאושר תכנית העבודה למדרשה הלאומית למנהיגות, מממשל וניהול.

קודם לאישור, וכחלק מתהליך התהוות התכנית, יתקיים סקר צרכים מובנה באחריות של מטה יישום הרפורמה ובאחריות ראש אגף הדרכה והכשרה במטה היישום. סקר הצרכים יציף תמונה כוללת של סך הצרכים שהועלו על ידי:

1. מגדירי צורך להדרכה או הכשרה.
2. תכנים שעלו ביזמת הנהלת המדרשה הלאומית או המוביל התוכנית.
3. תכנים שעלו כתוצאה מהערכת המצב השנתית, וכן תובנות מסיכום שנת העבודה הקודמת.

בתיאום עם המדרשה ובאחריות ראש אגף הדרכה והכשרה, סך הצרכים יתורגמו לכדי מסגרת תוכניתית מובנית ויוצגו בהתאם לתעדוף מומלץ המתכנס לכדי מסגרות המשאבים, לוחות הזמנים והרלוונטיות לאוכלוסיות היעד להכשרה. המצב הרצוי הוא כי התכנית שתוצג לאישור תהיה בהסכמת הגופים הרלוונטיים ותתמקד במדרשה ובמובילים התוכניתיים.

בדיון הכולל את נציגי הגופים יאשר ראש מטה היישום את התכנית השנתית של כל אחת מהתכניות בנפרד, ואת תכנית העבודה להכשרה והדרכה כמכלול. המטה יקבע את סדרי העדיפויות ויכריע במצב של אי הסכמה או של אי התכנסות תוכניתית.

תכנית ההכשרה וההדרכה השנתית המאושרת תוצג כמכלול לאישור ועדת ההיגוי העליונה שבראשות נציב שירות המדינה.

תפיסות הלמידה וההכשרה

שיטות הלימוד תהיינה מהמתקדמות מסוגן ותשלבנה הרצאות, דיונים, סיורים, סימולציות, אימון אישי וחניכה ולמידת עמיתים. כמו כן ישולבו שיטות למידה מרחוק (e-learning) סינכרונית וא-סינכרונית.

עיקר ההכשרה והלימוד ייעשה בארץ, אך ייתכן כי חלק מהתכניות או חלקים מתוכן יתקיימו בחו"ל בהובלה תוכניתית של שותפי הכשרת סגל בכיר¹³⁴, תוך חתירה למיצוי חזית הידע בתחום הניהול והמנהיגות, ושילובם בתכניות מנהלים (Executive programs), המכוונות לעילית המנהלים במגזר הציבורי מהעולם כולו.

תכניות הלימוד השונות ישימו יתמקדו בלמידת עמיתים, שימוש בחוויות החיים המקצועיים של החניכים כמצע ללמידה ולמידה חווייתית-התנסותית.

תכניות הלימוד תהיינה מוכוונות להכשרת החניכים להתמודדות עם מצבי אמת. לצורך כך ייבנה סימולטור לדילמות במדיניות וממשל – שבו יהיה מאגר סימולציות וניתוחי מקרה אשר ישמשו כתשתית הדרכה לתרגול של התמודדות עם דילמות ניהוליות, מקצועיות ואישיות מעולמות התוכן הרלוונטיים בתנאי מעבדה.

כל הרצאה או סיור ייבנו בהתאמה לתפיסה ההוליסטית הכוללת, ומתוך אוריינטציה לליבה הרעיונית של ממשל ומנהיגות. בנוסף, תכניות ההכשרה יהיו מבוססות קשר בין הלימוד התיאורטי ללמידה פרקטית-יישומית, וזאת באמצעות שילוב של תיאוריה ותרגול, הרצאות אקדמיות וסדנאות, סיורים וכדומה.

יושם דגש על בניית וניהול קהילות ידע ורשתות מנהיגים נושאי שינוי. המדרשה הלאומית תהווה חממה לגיבוש קבוצות עמיתים – מנכ"לים, סמנכ"לים, מנהלי אגפים ובכירי אשכול מקצועי.

התכניות ישמשו כ"סיירת חשיבה" לאתגרי החומש הקרוב: הקמת צוותי חשיבה ייעודיים לצורך ליבון סוגיות ייחודיות ומרכזיות, קיום הערכות מצב וסיוע בקידום אתגרים עכשוויים ועתידיים ברמה הלאומית.

בכירים חונכים¹³⁵ ומובילי תהליך העברת ידע בין דורי – בכירי המערכת הציבורית, אלו המכהנים ואלו שסיימו כהונתם, ישולבו באופן אקטיבי ופעיל בתכני ההכשרה והלימודים השונים.

בהתאם לאתגרים הנבחרים – ייבחרו מובילי תוכן מקרב הבכירים המכהנים. לעניין זה, יטופחו ויזוהו שורת מרצים מן המניין: עובדי מדינה שיעשו זאת כחלק מעבודתם, כגון בכירי אג"ת,

¹³⁴ במימון של התכנית והשתתפות המשרד, בדומה לכללים הנהוגים כיום

¹³⁵ בכירים ברמת מנכ"ל משרד האוצר, נציגי שירות המדינה, ראש המועצה הלאומית לכלכלה וחברה ובכירים נוספים במערכת הממשלתית

חשכ"ל, משנים למנכ"ל במשרדים, מובילי רפורמות ועוד. במסגרת תכניות ההכשרה האלו יובילו סדנאות חשיבה נושאיות.

מובילי תוכן או תכניות

המדרשה תוקם, בין השאר, תוך יצירת שותפויות הכשרה עם גופים שייבחרו מהמגזר השלישי, העוסקים בישראל בתחום הכשרת מנהיגים. הנציבות תיעזר גם בגופים פרטיים בעלי יכולת לתרום להכשרת הסגל הבכיר.

לקורסים ולהכשרות בתכניות משותפות יתקבלו עמיתים מכל המגזר הציבורי, תוך התחייבות לרוב של חניכים מקרב שירות המדינה¹³⁶, המוגדר כאחוז יחסי ומספר נומינלי מינימלי. אופן בחירת התכניות שיוגדרו כמתאימות לשיתוף פעולה עם נציבות שירות המדינה, ייקבע בעבודת מטה משלימה באחריות נציב שירות המדינה.

¹³⁶ במימון חיצוני של הגוף השולח

הקשר עם האקדמיה

1. פעילות המדרשה לא תהווה תחליף להשכלה אקדמית ולא תתחרה במוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל דהיינו – בהיבט אנשי סגל ומרצים או תקציבי ההשכלה הגבוהה.
2. המדרשה תקיים קשר מקצועי מובנה עם האקדמיה בישראל, בדגש על חילופי ידע הדדיים הבאים משני צדי השיתוף – המחקר האקדמי מחד גיסא, ועולם המעשה והניסיון הנצבר בשירות המדינה מאידך גיסא. קשר זה אשר יתבסס על חילופי ידע אלו יסייע במיקוד ובטיוב תכני הלימודים בין השותפים לקשר.
3. בשאיפה, ההכשרות שיינתנו על ידי המדרשה תוכרנה אקדמית כקורסים ההולמים לימודי תואר שני במדיניות ובמנהל ציבורי במוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל.

מתחם פעילות המדרשה

1. מיום תחילת פעילות המדרשה, היא תפעל במתקן זמני ראוי ההולם את צרכי ההכשרה לאוכלוסיית הסגל הבכיר, זאת במקביל לבחינה אינטנסיבית של האפשרות להקמת מתקן קבע בשים לב לנקודות הבאות¹³⁷:
- א. היותה של המדרשה, סממן ממשלי מובהק של המדינה וככזה מיקומו המועדף יהיה בירושלים, בירת ישראל.
- ב. הלימה בין חשיבות ואיכות הסגל הבכיר כעמוד שדרה ניהולי לבין מידת הממלכתיות המצופה ממתקן קבע להכשרתם.

¹³⁷ ככלל, ניתן להעריך ראשונית כי המתחם יידרש לאכלס ולארח לפחות שלושה קורסים במקביל

יישום

עד סוף שנת 2013, תחל פעילות הראשונית של המדרשה הלאומית למנהיגות, ממשל וניהול, במימוש קורס ראשון - הכשרה לסמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש.

עד סוף שנת 2013, באחריות הנציבות ובסיוע החשב הכללי והיועץ המשפטי, לגבש את מתכונת ההתקשרות עם גופים שיוגדרו כשותפי הביצוע במדרשה.

עד סוף שנת 2013 תושלם בניית תפיסת ההפעלה וההדרכה במדרשה.

במהלך שנת 2014, יחל איוש משרות בעלי התפקידים למדרשה.

במהלך שנת 2014, תקיים הנציבות סקר צרכים מובנה להכשרות במדרשה הלאומית.

במהלך שנת 2014, יתקיימו הקורסים הבאים במסגרת המדרשה הלאומית:

- קורס לעתודה ניהולית בכירה (מודל פו"מ).
 - קורס לסגל בכיר (מודל מבי"ל).
 - שני קורסים לאוכלוסיות במיקוד – קורס לכל אוכלוסייה.
- במהלך שנת 2014**, ועד הקמת מבנה הקבע, תפעל המדרשה באתר זמני, מושכר, ההולם לפעילותה.

אוריינטציה לשירות ומדיניות ההכשרות המשרדיות

עיקרי המצב הקיים

שירות המדינה משקיע משאבים רבים מאד בהדרכה, בהשכלה ובלמידה של המשאב האנושי בשירות.

אחד מתפקידיה המרכזיים של הנציבות כגוף המטה היא התווית מדיניות רוחבית בתחום ההדרכה וההשכלה בשירות (באמצעות הוראות התקשי"ר, חוזרים, כללים ונהלים), ותפקידי המשרדים הוא לממש מדיניות זו באמצעות תכניות הדרכה שנתיות ורב שנתיות מוכוונות מדיניות מרכזית (וזאת לאור הנחיות המטה, לתכנון וביצוע תכניות הדרכה).

כיום, תכניות ההדרכה הכלליות והמשרדיות אינן תומכות באופן הדוק בתוכניות העבודה המשרדיות ואינן מהוות חלק ממימושן. נוסף לכך, כיום ההשקעה בהדרכה היא בעיקרה בראיה משרדית וחסרת בראייה המערכתית.

נוסף לכך, לא קיימת ראייה הדרכתית כוללת על הכשרת עובדי שירות המדינה מיום כניסתם לתפקיד, בצמתי הניידות או הקידום בארגון בהן נדרשת הכשרה ייחודית לקראת הכניסה לתפקיד החדש.

כמו כן כיום, לא קיימת מערכת מובנית הכוללת תהליכי הנחיה, הוראה, הכשרה או הטמעה של אוריינטציה לשירות המדינה, המבסס אתוס משותף, שפה ארגונית אחת וראייה מערכתית.

בחלק מהמשרדים מתקיימים תהליכים של הטמעת אוריינטציה למשרד הממשלתי הספציפי, בין השאר, על ידי הכשרות לעובדים חדשים, חוברות קליטה וכד', תכנים המועברים בקורסים פנימיים וכד', אולם אף אחד מאלו לא נבנה מתוך ראייה כלל-ממשלתית מערכתית, ולא תוך מיצוי הניסיון הנצבר במקומות בהן יושמו פעילויות אלו מתוך יוזמה מקומית.

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיומה של מערכת הטמעת אוריינטציה כלל ממשלתית לשירות המדינה, המבססת ידע בסיסי, ערכים ושפה ארגונית משותפת.

קיומה של מערכת הכשרה יעילה ואפקטיבית להשגת יעדי המשרדים¹³⁸

¹³⁸ היעילות והאפקטיביות תתייחס לאופטימיזציה במשאבי ההדרכה ייעול תהליכי למידה, ראייה ארוכת טווח למקצוענותו המתמשכת והמתעדכנת של ההון האנושי בשירות ובניית יכולות משמעותיות של מקצוענות, ניהול ומדיניות

השינוי הנדרש

נציבות שירות המדינה תגבש מדיניות מחייבת וכללים הנוגעים למערכת ההכשרה המשרדית, מתוך ראייה כלל-ממשלתית, לצורך שיפור היעילות והאפקטיביות של מערך ההדרכה.

מדיניות זו תתייחס להטמעת נושא אוריינטציה לשירות המדינה, אשר תתבסס על מערכי ההכשרה הפנים משרדיים.

לעניין זה תגבש הנציבות מערכי הכשרה והדרכה גנריים, המיועדים לאוכלוסיות מיקוד כגון עובדים חדשים, מנהלים בדרגים נמוכים ובדרגי ביניים וכך הלאה, הכוללים (לצד ידע מקצועי הנדרש מעניין ייעוד תפקידים והמשרד בו הם עובדים), גם ידע בסיסי הנדרש לכל עובד מדינה בדבר ערכי השירות, שלוש הרשויות המרכזיות - מחוקקת, מבצעת ושופטת, מנגנון הממשל - גופי המטה המרכזיים, מעגל התקצוב והתכנון הממשלתי, ועוד.

המערכים ותכניות הדרכה אלו יבנו על בסיס דיאלוג עם הנהלות משרדי הממשלה לבחינת תחומי ידע הנדרשים לעובדים.

תכנים אלו יידרשו להיכנס כחלק מחייב מתכנית ההדרכה השנתית של כל אחד ממשרדי הממשלה, וביצועם יימדד במדדי תפוקה אשר יוצגו לנציב שירות המדינה או למי מטעמו, במסגרת סיכום תכנית העבודה השנתית להון האנושי של כל משרדי הממשלה.

מעבר לאלו, יבוצע ניתוח על כלל פעילויות ההדרכה בשירות המדינה בפילוח נושאי ותקציבי, לצורך הצגת חלופות לרתימת משאבים לצורכי יישום הרפורמה והעלאת אפקטיביות ההדרכה בראייה התפוקה והתוצאות במשרדי הממשלה.

יישום

במהלך שנת 2014, תגבש נציבות שירות המדינה, מדיניות הדרכה ותכנית הטמעת אוריינטציה לשירות, לרבות תכני ההדרכה הגנריים.

במהלך שנת 2014, באחריות הנציבות להנחות על הטמעת תכנית ההכשרה הגנרית בכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

במהלך שנת 2014, יבוצע ניתוח על כלל פעילויות הדרכה בשירות המדינה בפילוח נושאי ותקציבי, לצורך הצגת חלופות לרתימת משאבים לצורכי יישום הרפורמה והעלאת אפקטיביות ההדרכה בראייה תפוקתית ותוצאתית במשרדי הממשלה.

החל משנת 2015, באחריות הנציבות לוודא את ביצועה של תכנית ההכשרה הגנרית בכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

הניהול - כמקצוע

עיקרי המצב הקיים

בשירות המדינה, החל מהרבדים הזוטרים ועד הבכירים ביותר, לא קיימת הכשרה פורמאלית ומחייבת לניהול¹³⁹, חרף היקף המשאבים הציבוריים והחשיבות הקיומית של פעילות שירות המדינה. הגדרות דרגי הניהול השונות בשירות המדינה כמנהל תחום, מנהל מדור, מנהל מחלקה וכד', מבטאות כיום בעיקר את רמת השכר שזכאי לה המכהן במשרה, ואת מיקומו בהיררכיה הארגונית. עם זאת, מול אף לא אחת מרמות ניהול אלו, לא נבנתה מדיניות ומנגנון הכשרה המאפשר הלימה נאותה בין היקף האחריות הניהולית המופקד בידי עובד הציבור לבין הידע המקצועי-ניהולי שבידיו.

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

קיום מנגנון הכשרה ניהולית המכוונת לדרגי ניהול זוטרים ולדרגי הביניים, הכולל הכשרות המבססות ידע ניהולי בסיסי הנדרש מעובדים המכהנים במשרות ניהול אלו. הכשרות אלו יוגדרו כחובה וכתנאי לקידום בשכר.

השינוי הנדרש

כמרכיב יסוד בפיתוח ההון האנושי יש להטמיע את עיקרון **הניהול כמקצוע** החל מדרגי ניהול זוטרים ועד שכבת הניהול הבכירה. ככלל, יש להבטיח כי המשאבים המופקדים בידיהם של משרתי הציבור ממוצים בצורה מיטבית, תחת תהליכי תכנון, ניהול ובקרה ראויים. על הנציבות ליצור תפיסת הטמעה ליכולות הניהול ההולמים לדרגי הניהול השונים – וזאת בראיה המשקללת את השונות בין המשרדים, את כלי הניהול הגנריים ואת הראייה המערכתית.

הכשרות אלו יבוצעו באחריות המשרדים עצמם, במסגרתן יוטמעו תכני הדרכה שיפותחו באמצעות או בהנחיה של נציבות שירות המדינה. ההכשרות עצמן ימומשו תחת הנחיה ובקרה של נציבות שירות המדינה. בעניין זה יינתן ביטוי לחובת השוויון, הפרסום והייצוג ההולם.

יישום

במהלך שנת 2014, תגבש נציבות שירות המדינה מדיניות הדרכה למנהלים בדרג זוטרה וביניים לרבות תכני ההדרכה הגנריים ותכנית הטמעה המתואמת עם משרדי הממשלה.

עד סוף שנת 2014, הנציבות תנחה על הטמעת תכנית ההכשרה הניהולית בכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

החל משנת 2015, באחריות נציבות שירות המדינה לוודא את ביצועה של תכנית ההכשרה הגנרית בכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

¹³⁹ קיימות יוזמות במשרדים וקורסי ניהול, אך זאת לא כחלק מתפיסה כוללת, מתוכננת ומכוונת ראייה מערכתית

ניהול ידע אנושי

"מדינת ישראל ממוצבת היטב. הברכה שלה היא שאין לה משאבים חיצוניים ולכן אין לה ברירה אלא להסתמך על האינטלקט ... כשמעצמות הנפט יפשטו את הרגל, ישראל תוביל כמעצמת אינטלקט". ריימונד

(ריי קורצוול – ציטוט מדבריו בדיוני ועידת הנשיא 2009)

מרכיב יסודי במכלול נושאי ניהול ההון האנושי הוא **הידע האצור באנשים** העובדים את שירות המדינה.

הידע האנושי הוא אוצר בלום בהון האנושי, ולרוב לא קיימת לגביו כל מודעות ומכאן – הוא לרוב אינו מנוהל כלל. נושא ניהול הידע רחב מאוד ועוסק, בין השאר, בסוגיות העוסקות באופן חניכתם ושילובם של הנכנסים לשירות המדינה כחלק מתהליך קליטתם, בהעברת ידע בין דורי בעת החלפות תפקידים, באגירת ידע מאלו העומדים לפרוש משירות, בתהליכי תחקור והפקת תובנות מתהליכים לצורך הבטחת הטמעתן לקראת הפעילות בעתיד ועוד.

התכלית של ניהול הידע היא לאפשר לארגון ללמוד מניסיון, לשמר, למצות, להנגיש ולהטמיע ידע, וזאת לצורך התאמת יכולותיו לסביבה המשתנה ועמידה בחזית הידע המקצועי באופן המאפשר לפעול באופן מיטבי. האינטרס הארגוני נדרש לתת ביטוי מרכזי בתפיסתו הניהולית לתהליכים של פיתוח, שימור, הפצה, שיתוף של הידע, תוך דגש על ניתוב מאמצים אלו לצורך פיתוח ומיצוי ההון האנושי.

תחום ניהול הידע מהווה נדבך בלתי נפרד בתהליכי פיתוח ומיצוי ההון האנושי; הידע מהווה מרכיב מרכזי במקצועיות העובד, בהתפתחותו המקצועית, ביכולתו לבצע מגוון של תפקידים ולתרום לחדשות הארגונית. ניהול ידע הוא רובד משמעותי בעבודה מקצועית, שיטתית ומנוהלת, בהקשר של שמירת הידע של העובדים, שימוש חוזר ואיכותי במידע ואף פיתוח ידע חדש, בקרב גורמים נוספים במשרד ובממשק הבין משרדי.

עיקרי המצב הקיים

נושא ניהול הידע האנושי הוא תחום שאינו מפותח בשירות המדינה. במשרדים מסוימים החלה בשנים אחרונות פעילות בנושא, כיוזמה מקומית, אולם הפעילות לא נעשית מתוך הנחייה תורתית, קביעת נהלים וסטנדרטים מחייבים לנושא ותכניות הטמעה ויישום.

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

קיום מערכת כללים, הנחיות ופעולות המאפשרות לשירות המדינה ולמשרדי הממשלה ללמוד מניסיון פעילותם כמערכת ומניסיונם של העובדים בו, לשמר, למצות, להנגיש ולהטמיע ידע, הנדרש לפעילותם המיטבית.

השינוי הנדרש

ניהול הידע האנושי יהיה חלק בלתי נפרד מתחומי האחריות המקצועיים של נציבות שירות המדינה והמערכת המנהלת את המשאב האנושי במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. מתוך כך, תחום זה יפותח תורתית, יוטמע ויאפשר את מיצוי הידע הקיים באנשים וביחידות כמערכת, וזאת לצורך הבטחת תפקוד מיטבי של שירות המדינה והאנשים העובדים בו.

במסגרת הרפורמה בניהול ההון האנושי בראיית ניהול הידע, נדרשת התמקדות בשני נושאים מרכזיים בהיבט של מיצוי הפוטנציאל ופיתוח ההון האנושי:

פיתוח ידע

פיתוח של ידע חדש מהווה את מנוע הצמיחה של הארגון בהתייחסות פנים משרדית וכן בקשרים ובממשקים הבין משרדיים. פיתוח הידע הוא תהליך ספירלי ואין סופי שתחילתו במפגש בין אנשים החולקים ביניהם ידע אישי, המתפתח לכדי ידע משותף וחדש, והמשכו בתהליכי מיסוד והמשגה של הידע המאפשרים הפצה ושימוש של הכלל.

תהליכי פיתוח ידע יבוצעו בצורה סדורה באמצעות:

קהילות ידע מקצועיות - יצירת צוותי עבודה חוצי משרדים, שחברים בהם בעלי תפקידים מובילים מכל משרד באשכול המקצועי. קהילות אלו יהיו פלטפורמה לפיתוח ידע חדש והזנתו במשרדים השונים. לדוגמה: פורום סמנכ"לי משאבי אנוש, פורום ראשי אגפי תכנון, פורום מנמ"רים, פורום יועצים משפטיים וכד'. הנציבות תסייע בעיבוי וביסוס פעילותן של קהילות ידע לגורם המקצועי המוביל כדוגמה - משרד ראש הממשלה לגורמי המדיניות והתכנון במשרדי הממשלה. היכן שלא מתקיימות קבוצות אלו, נציבות שירות המדינה תיזום הקמתן בשיתוף עם משרדי המטה הרלוונטיים.

קהילות אלו יקיימו שיח מקצועי מתמשך אשר יושתת על תרבות של שיתוף ידע ולמידת עמיתים. מנגנון זה יאפשר יצירת שפה ארגונית אחידה, קידום נושאים רוחביים, הובלת עבודות מטה משותפות, למידה מהצלחות ומכישלונות בעשייה ועידוד מצוינות ותחושת קולגיאיות.

יצוין כי בימים אלו החלה יוזמת הקמה מבורכת של קבוצות מקצועיות של אגף התקציבים, היועץ המשפטי לממשלה והחשב הכללי. עם הרחבת התהליך יש לשתף וליישם את הניסיון שיצטבר מהקמתן של קבוצות אלו.

בהיבט המשאב האנושי, קהילת הידע היא הזדמנות להשתייכות לקבוצת עמיתים, להשפעה על תהליכי מאקרו ארגוניים ולנגישות למידע חוצה ארגון שהוא מעבר לתפקידו של הפרט. אלו יאפשרו מעבר טבעי לתפקידים אחרים והתפתחות מקצועית במסגרת מסלול הקריירה.

ידע חוץ ארגוני - גישת המערכות הפתוחות רואה בארגון אורגניזם המתקיים בקשר מתמיד עם סביבתו. לכן יש צורך בקיום תהליכי למידה חוץ ארגוניים שתכליתם ייבוא של ידע חדש וייחודי לתוך הארגון והתאמתו למאפיינים הייחודיים. תהליך למידה זה יכול להתבסס על חברות

בארגונים מקצועיים, שותפות בכנסי למידה, ביצוע מנויים למאגרי מידע וכתבי עת מקצועיים, קיום קשרי גומלין שוטפים עם גורמים באקדמיה ובשדה המקצועי וכד'.

תהליך הלמידה אינו מסתיים בצריכת המידע על ידי העובד, אלא ביצירת תוצר בעל משמעות עבור הארגון דוגמת: נייר עמדה, הדרכה של התחום הנלמד בקרב העמיתים ופרסום של תובנות מרכזיות בדיונים. המדיום יכול להיות בין אישי, כתוב או טכנולוגי. בהיבט של המשאב האנושי השקעה בתהליכי למידה של הפרט יתרמו להגברת תחושת המחויבות לארגון וכן להעצמה מקצועית של העובד.

תורת המעשה – למידה מעשייה מתקיימת באופן טבעי, בלתי מתוכנן ועל בסיס יום יומי, כמעט בכל פעולה של העובד. הסדרה של תהליך הלמידה, תסייע לארגון לקיים למידה שיטתית המוכוונת לשיפור הביצועים.

המנגנונים התומכים בפעילות זו הם: הפקת לקחים המבוססת על למידה מפעילות מוצלחת ומאי הצלחות, ואיסוף של Best Practices (ביצועים מיטביים) והפצתם לרוחב הארגון וכד'. ההזדמנויות שבהן ניתן לשלב פעילות זו כחלק בלתי נפרד מתהליכי העבודה הן: בתכנון וסיכום שנה, בהתחלה וסיום של עבודות מטה, בסיכום תפקיד, בישיבות צוות, במסגרת קהילות ידע וכד'.

כחלק מקיומו של מעגל התכנון השנתי במשרד יש להקפיד על קיומו של תהליך תחקור והפקת תובנות. נציבות שירות המדינה תטמיע ותבקר תהליך זה בכל הנוגע לעולם ניהול ההון האנושי. האתגר המרכזי במימוש גישה זו הוא ביצירת תרבות המעודדת שיתוף של המנהלים ועובדים בבחינת הביצועים שלהם, באופן המייצר תחושה מעצימה ומתגלמת ולא מאיימת ומרתיעה. כמו כן, פרקטיקות אלה דורשות מיומנות כיצד לייצר ידע חדש, ועל כן יש לתכנן תהליכי הכשרה וחניכה כחלק מיישום הרפורמה.

סביבת ידע חיה ונושמת – ידע הוא דבר דינמי והאופן והעיתוי שבהם אנשים משתמשים בו משתנה מאדם לאדם. על כן יש לייצר כלים המאפשרים לידע להתעדכן באופן שוטף אצל מגוון האנשים ולהיות זמין בהתאם לצרכים המשתנים שלהם. הפתרון הטכנולוגי התומך במאפיינים אלו הוא הקמה של סביבת ידע דיגיטלית. לדוגמה: סביבת wiki המאפשרת לקבוצה של אנשים ליצור תוכן משותף כמושגים, דפי מידע וכד' ולעדכן באופן שוטף; פורומים המאפשרים שיח בלתי אמצעי וללא תלות בהיררכיה ארגונית; מאגר לקחים המקוטלג לפי תחומי פעילות; מאגר מומחים ארגוניים - פנים וחוץ; מסמכים משותפים, החל מנהלים וטפסים וכלה בניירות עמדה, עבודות מטה, חוות דעת וכד'. נציבות שירות המדינה תיזום הקמת אתר אינטרנט המאפשר שיתוף ידע, לימוד מרחוק, קהילות מומחים ומאגר תובנות מתחקירים בתחום ההון האנושי.

רציפות של הידע – כחלק ממעגל החיים של העובד

במהלך מחזור החיים של העובד בארגון הוא צובר ידע רב הבא לידי ביטוי בשיפור ביצועים לאורך זמן. האתגר המרכזי של הארגון היא ליצר רציפות בידע המקצועי בעת החלפת בעלי תפקידים, במטרה לשמר את רמת הביצועים והמומחיות שנצברה לאורך שנים. יצירת רציפות בידע תבוצע באמצעות:

הגדרת תפקידים ומשימות – אבן היסוד במיקוד תחומי המומחיות וההתמקצעות של העובד היא הגדרת תפקיד ברורה ומפורטת. הגדרה זו מהווה את המצפן המקצועי של העובד וצריכה לעסוק בייעוד התפקיד, במדדי ההצלחה, בתהליכי העבודה המרכזיים, בידע ומיומנויות נדרשות, בשותפי תפקיד וממשקי עבודה וכן באתגרים ובדילמות המובנים בתפקיד עצמו. על ההגדרה להיות מאושרת על ידי הגורם המוסמך בתחום משאבי האנוש. מתוך הגדרה זו, בשילוב עם ההתייחסות ליעדים ולמשימות השנתיות של משרד, ייקבעו מדי שנה לעובד יעדים ההולמים את הגדרת תפקידו, אחריותו וסמכויותיו.

כניסה לתפקיד – שלב זה הוא קריטי ליצירת רציפות בין בעלי התפקידים זה היוצא וזה הנכנס וכן לשרידותו של העובד בתפקיד. שלב זה מוכרח להיות תחום בזמן ובעל מטרות ומשימות ברורות. יש להגדיר בעל תפקיד האחראי לניהולו ואדם המוגדר כחונך אישי לתקופה זו. באחריות הארגון לייצר אווירה תומכת ונעימה המאפשרת למידה ומעודדת שאילת שאלות וחדשנות, ומפגישה את העובד עם המציאות העתידית שבמסגרתה הוא נדרש לפעול. הכניסה לתפקיד צריכה לכלול: אוריינטציה למשרד ולשרות בכלל, פגישה עם שותפי תפקיד במשרד ומחוצה לו, פגישות עבודה קבועות עם המנהל הישיר לצורך מעקב אחר תהליך הלמידה, היכרות עם גורמים מנהליים כרווחה, משאבי אנוש, תקציבים וכד', השתתפות בישיבות ובאירועים רלוונטיים כדיונים מקצועיים, פגישות עבודה שוטפות, סיורים וכד', קריאת חומרים מקצועיים – מאמרים אקדמיים, מסמכי מטה, נהלים, הנחיות מקצועיות וכד'. העובד נדרש להיות אקטיבי בתהליך הכניסה לתפקיד וחלה עליו אחריות ללמידה. על העובד לתעד את תהליך הלמידה, לכתוב לקחים ותובנות וכן להכין את היום שאחרי הכניסה לתפקיד. עליו להגדיר את המשך תהליך הלמידה שלו, להציב יעדים יחד עם המנהל הישיר ולהוציא דוח סיכום כניסה לתפקיד המציג את עיקרי התובנות מהתהליך.

תיעוד במהלך תפקיד – ארגונים רבים נוטים להשקיע את עיקר המשאבים בתהליכי הקליטה וסיום התפקיד של העובדים, מתוך הבנה כי אלו הם צמתים שבהם קיים פוטנציאל גדול לאובדן הידע. תפיסה זו שגויה מכמה טעמים: פרק הזמן הקצוב לא תמיד הולם את היקפי המידע או פרק הזמן הדרוש לעיבודו, ישנם עובדים המסיימים תפקיד שלא מרצונם ומידת שיתוף הידע שלהם תלויה במוטיבציה סביב נסיבות סיום התפקיד וכד'. על כן על הארגון לקיים מנגנוני תיעוד ושיתוף בידע במהלך מחזור חייו של העובד, כך שיוכל לתעד ולצבור את המידע באופן שוטף כחלק מהזיכרון הארגוני. בעניין זה ניתן לעשות שימוש בכלים כדוגמת: ניירות עמדה, הפקות לקחים, ניהול מסמכים משותף ושיטתי, היינו קטלוג, הדרכות מקצועיות לעובדים חדשים, כתיבת מדריכים, טיוב פורמטים וכד'.

סיום תפקיד – שלב זה משיק לשלב הכניסה לתפקיד מנקודת מבטו של העובד המסיים את תפקידו. סיום התפקיד אינו יום ספציפי אלא תקופת היערכות שתכליתה הגדרת ידע הליבה הדרוש להצלחה בתפקיד והנגשתו לעובד החדש. גם תהליך זה תחום בזמן מוגדר ומנוהל בצורה שיטתית על ידי בעל תפקיד ייעודי מתחומי ההדרכה, משאבי אנוש וכד'. באחריות הארגון לאפשר לעובד את הזמן הדרוש לאיסוף, לכתובה ולארגון המידע וכן לספק תמיכה מקצועית במיקוד ובאופן העברת הידע.

יישום

קהילות ידע מקצועיות

החל משנת 2014, נציבות שירות המדינה, בשיתוף עם משרדי המטה המקצועיים, אשר לעניין זה יפעלו כסמכות מקצועית, תנחה על יצירתם של קהילות ועל יצירת המעטפת הנוהלית והארגונית ההולמת, ולעניין זה – פורום מנכ"לים¹⁴⁰, פורום סמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש, פורום מנהלי מחוזות, פורום ראשי אגפי תכנון ומדיניות, פורום סמנכ"לים לתקציבים ופורום מנהלי כספים.

ארגון לומד

החל משנת 2014 וביחס לשנת העבודה 2013, כחלק מקיומו של מעגל התכנון השנתי במשרד, יידרש לקיים תהליך תחקור והפקת תובנות. התהליך יוטמע ויבוקר על ידי משרד ראש הממשלה בשיתוף נציבות שירות המדינה. תכני תהליך הלמידה מפעילות, צבירת ידע וניסיון לא יעסקו בתחום ניהול ספציפי אחד, אלא יוטמעו רוחבית במלוא תחומי הפעילות המקצועית שבמשרד.

סביבת ידע

עד סוף שנת 2014, נציבות שירות המדינה תיזום הקמת סביבה אינטרנטית המאפשרת שיתוף ידע, לימוד מרחוק וכינון קהילות מנהלים לשלושה רבדים: מנכ"לים, סמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש ומנהלי משאבי אנוש.

במהלך שנת 2014, תבוצע הפעלה ראשונית של הסביבה האינטרנטית.

במהלך 2015, תוך יישום לקחי הקמת סביבת שיתוף הידע שהוקמו בשנת 2014, תורחב הפעילות לקהילות שיתוף ידע מקצועיות נוספות, תוך שיתוף עם גופי המטה המרכזיים - אוצר, ראש הממשלה. פעילות זו תהווה בסיס לתכנית פעולה מעשית לשיתוף ידע בין משרדי, שיאפשר למנהלים לייבא ידע לתוכם כחלק בלתי נפרד מפעילותם השוטפת.

¹⁴⁰ מנכ"ל ראש הממשלה הוא הגורם המנחה והאחראי לפורום המנכ"לים של משרדי הממשלה. משרד ראש הממשלה יעשה שימוש במנגנון לשיתוף הידע עבור קהילת ידע זו, בדומה למנגנוני שיתוף הידע לקהילות אחרות, ובתיאום עם נציבות שירות המדינה

הגדרות תפקידים ומשימות

במהלך שנת 2014, תושלם עבודת תורת התקן, אשר תגדיר מחדש את המסגרת לאפיון משרות וניתוח עיסוקים, בדגש על תנאי הסף – כישורים, ניסיון וידע נדרש.

במהלך שנת 2015 תושלם עבודת כתיבת ספר המשרות והעיסוקים של שירות המדינה.

העברת ידע בין דורי

במהלך שנת 2014, הנציבות תגדיר תפיסה תורתית, הנחיות וכללים העוסקים באיסוף והעברת ידע, בכל נקודת העברת מקל הידע, הנגזר מתהליכי איוש משרות והחלפת תפקידים – קליטה, חפיפה בין תפקידים וסיום תפקיד.

חלק רביעי

גמישות ניהולית . אצילת סמכויות מנציב שירות

המדינה למשרדי הממשלה . בקרה

במרכז פרק זה, העוסק בחיזוק הגמישות הניהולית והעצמאות התפקודית של יחידות הסמך ומשרדי הממשלה, עומדים הנושאים שנמצאו כחשובים ביותר בראיית המנהלים הבכירים בשירות המדינה ביישום רפורמה בניהול ההון האנושי, לצורך הצלחת שירות המדינה למלא את ייעודו בשירות הציבור.

הצורך בהובלת שינוי בתחום זה מצא את ביטוי עוד בדוח ועדת קוברסקי (1989) וגם היה מרכיב משמעותי רפורמת גל-נור (1994). עניין זה גם עלה באופן מובהק במסגרת הסקר¹⁴¹ שנערך במהלך שנת 2012 בקרב כלל חברי הסגל הבכיר בשירות המדינה וממנו עלה, כי כיוון הפעולה החשוב ביותר מתוך 11 כיווני פעולה מרכזיים אשר צוינו כנדרשים לצורך הבטחת העמידה ביעוד שירות המדינה, הכיוון שעליו הצביעו 60% מקרב העונים לסקר¹⁴² הוא פישוט תהליכי העבודה ושיטות הניהול. מספר דומה של משיבים¹⁴³ הצביע על הצורך לאפשר גמישות בניהול ההון האנושי.

גם בסקר שנערך בקרב מנכ"לים וסמנכ"לים בכירים למינהל ומשאבי אנוש, גם הוא במהלך 2012, עלתה תמונה כי הנושא החשוב ביותר לשינוי ביחס למצב הקיים הוא אצילת סמכויות בתחום ארגון ותקינה מנציב שירות המדינה למשרדי הממשלה.

מובהקות הצורך משקפת את התנאים לפעילותם של משרדי הממשלה בתחום ניהול ההון האנושי לאורך שנים ארוכות – בסביבת עבודה ניהולית נעדרת גמישות מספקת, נעדרת עצמאות תפקודית ומלווה בבירוקרטיה מכבידה הכרוכה בכמעט כל פעולת ניהול. מתוך כך, ההישג הנדרש עם יישום השינוי הוא העצמת גמישות הניהול ועצמאות התפקוד שמשמעותן – הגברת יכולת ההנהלה להתאים את מבנה הארגון ודרכי פעילותו לתנאים המשתנים בסביבה שבה הוא פועל ולצרכיו הפנימיים, זאת לצורך השגת מטרותיו ויעדיו המשימתיים, בדגש על צרכיו הייחודיים.

¹⁴¹ ראה את תוצאות הסקר המלא בכתובת האינטרנט

¹⁴² 383 מתוך 640 משיבים

¹⁴³ 344 מתוך 640 משיבים

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

חיזוק הגמישות הניהולית ועצמאות התפקוד של יחידות הסמך ומשרדי הממשלה.

פרק זה יציג סל נושאים שסמכויות ההחלטה ביחס אליהם תואצל מנציב שירות המדינה לנציגי המשרדים המוסמכים - למנכ"ל המשרד בתחומים מסוימים ובתחומים אחרים לסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש המוגדר כאחראי - ובמרכזם אצילת סמכויות לנושא תקינה.

אצילת הסמכויות בנושא התקינה ובכלל, איננה עומדת בפני עצמה. יש לראות את אצילת הסמכויות כחלק משינוי יסודי בתפיסת הסמכות והאחריות ביחס לניהול ההון האנושי של שירות המדינה, כך גם ביחס לאחריות על גודל, מבנה ותמהיל כוח העבודה בשירות מדינה, וביחס לטיב הקשרים ויחסי הגומלין שבין נציבות שירות המדינה, אגף התקציבים במשרד האוצר והממונה על יחסי העבודה. שינוי זה ימצא ביטוי גם בתפיסת טיב הקשר שבין דרג האסדרה הפנים ממשלתית והדרג הביצועי של משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

כחלק מראיית השלם, יישום מכלול הנושאים לאצילה צפוי להביא להפחתת הביורוקרטיה הקיימת כיום ולהגדלת הגמישות הניהולית של המשרדים ויחידות הסמך. אצילת הסמכויות תתקיים כתהליך משלים לשינוי הנדרש במיקוד פעילותה השוטפת של הנציבות - מעיסוק בנושאים טקטיים ופרטניים לעיסוק בנושאים אסטרטגיים, דוקטריניים ובתהליכי תכנון בעלי השפעה ארוכת טווח על עיצוב כוח העבודה בשירות המדינה והשגת יעדי הממשלה.

חלקו האחרון של פרק זה עוסק בנושאי הערכה, בקרה ופיקוח, כמרכיבים מרכזיים בתהליך האצלת הסמכויות. ביסוס תפיסת בקרה, ופירוטה למנגנונים ותהליכים ברורים, הוא תנאי יסוד למעבר לשלבי יישום של מרכיבי האצלת הסמכויות והרפורמה. ככלל, מטרת העל של מערכת הבקרה היא לוודא יישום מדיניות, כללים, מדדים וציפיות, ולהעריך את ההתרחשויות והפעילויות השוטפות ביחס אליהם. בנוסף, תהליך השוואתי זה נועד לחולל תהליכי התראה, בדיקה ותגובה במקרה של חריגה לצורך הבטחת ניהול תקין במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. כן, תוצרי מערך הבקרה אמורים להוות אחד ממקורות ההזנה של המידע התומך בגיבושה של תורת ניהול ההון האנושי ובקביעת הכללים והנהלים שתוציא תחת ידה הנציבות כגוף המטה המרכזי לניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

כבסיס לקביעת מדיניות תהליכי הבקרה ומנגנוניה, נדרש להביא לידי ביטוי את רוח תהליך האצלת הסמכויות. רוח זו נדרשת לבטא אמון, תפיסה ערכית וגישה מחנכת, מכשירה ובונה יכולת. הגדרות האחריות לתהליכי הבקרה נדרשות להיבנות בראייה מערכתית, שבה הבקרה משולבת הן בפעילות נציבות שירות המדינה כרגולטור הקובע מדיניות ומתקין תקנות ונהלים, והן כחלק בלתי נפרד מאחריות הניהולית הכוללת המוטלת על המנכ"ל להשגת יעדי הארגון וקיום בקרה כמרכיב בפעילות השוטפת של המשרד.

מעגל הבקרה ישולב במעגל התכנון השנתי. תחילתו עם אישור מסגרות התקציב והמשאבים למשרד וכן בתום שנה, עת ייערך תהליך תחקיר שנת העבודה החולפת ובמסגרתו יוצגו נתונים ותובנות ליישום על פי פורמט דיווח אחיד. ברמה הטקטית, ייקבעו החלטות הנוגעות לשיטה

ולכלים הניהוליים, לרבות הקמת גופי החלטה פנים-משרדיים, שבאמצעותם יבצע הארגון את שקבע לעצמו או את שקיבל אישור לבצע. ברמת התפקוד, הכוללת את רוב מרכיבי פעילותו של הארגון, רמת הבקרה תהיה ממוקדת תהליך, פרטנית ומוכנת ככל הנדרש ובמסגרתה יתקיימו תהליכי תיעוד ובדיקה השוואתית שוטפת ואוטומטית ביחס למדדים שנקבעו בזמן אמת.

לבסוף, יישום תהליך האצלת הסמכויות למשרדים יותנה בקיומה של מוכנות תשתיתית של המשרדים לקבלת סמכויות שיואצלו. המוכנות תכלול מוכנות תרבותית, מקצועית, ניהולית ותכנונית. כן יותנה התהליך במוכנות ארגונית בנציבות שירות המדינה עצמה, לצורך קביעת מדיניות, קיום תהליכי הכשרה ויכולת לבקר את הפעילות לאחר ההאצלה.

יש חשיבות גדולה מאוד ליישום מוצלח של אצילת סמכויות כצעד ראשון בהתנעת הרפורמה, בשל הפוטנציאל הטמון בו לחולל ולבסס את האנרגיה הנדרשת ליישום של מרכיבים נוספים ברפורמה בניהול ההון האנושי.

רקע לאצילת הסמכויות

כמבוא לבחינת הנושאים הראויים לאצילה, למדה הוועדה את המלצות דוח ועדת קוברסקי משנת 1989, אשר אושר בממשלה בשנת 1990 וקבע מתווה לבחינת יחסי המטה והמשרדים בכלל התחומים ובניהול כוח אדם בפרט. כמו כן, למדה הוועדה את ניסיון השינוי שהוביל פרופסור יצחק גל-נור בין השנים 1994-1996, עת כיהן כנציב שירות המדינה, כפי שבא לידי ביטוי בהסכם "משרדים לדוגמה".

דוח קוברסקי הגדיר מספר תופעות בלתי רצויות בתפקוד הנציבות, התקפות גם לימים אלה. הראשונה שבהן היא ריכוז סמכויות פרטניות. הדוח מתאר את היווצרות הבירוקרטיה הקיימת עד היום, כמפורט:

"מעורבותה של הנציבות וסגנון עבודתה נוצרו עם הזמן – כתוצאה מהיעדר משמעת מנהלית במשרדי הממשלה, מחד גיסא, וההכרח לשמור על מסגרת אחידה בתנאי העסקה והשירות של כל עובדי המדינה מאידך..."

...ריכוז סמכויות זה, כפה על המשרדים להיזקק לנציבות כמעט בכל דבר ועניין, הגביל את המשרדים בתפעול השוטף ושלל מהמנהלים הכלליים כלים חיוניים לניהול. חרף גישה ריכוזית זו לא נמנעו בשירות המדינה התפתחויות חריגות (בכל התחומים). ייתכן שחלק מפגמים אלה נוצרו דווקא בשל מעורבות יתר זו: קיומם של מעגלי התדיינות מפורטים מדי והתפתחותם של יחסי "תובע" ו"נתבע" בין המשרד הממשלתי לבין הנציבות, גם הם בין גורמיו של המצב הקיים. יתירה מזו, החפיפה הקיימת בין מעגלי ההתדיינות בין המשרד לבין הנציבות ובין המשרד לאגף התקציבים, מוסיפה שיבושים במערכות, מאריכה את תהליך קבלת ההחלטות ומכבידה על התיאום".

דוח קוברסקי מונה תופעות בלתי רצויות נוספות ומכווין את יהבו אל פתרון:

“...אימוץ מדיניות של ביזור סמכויות באותם תחומים בהם הדבר רצוי ואפשרי במטרה להשתחרר מניהול פרטני של משרדי הממשלה”.

בנוסף, מונה הדוח את חשיבותה של הגדלת יכולת נשיאת האחריות של המשרד המקבל את הסמכויות, באמצעות קליטה מסודרת ויצירת מערכות בקרה למניעת ניצול סמכויות לרעה¹⁴⁴.

בשנת 1994 פרסם נציב שירות המדינה דאז, פרופסור יצחק גל-נור תכנית ששמה “צעדים מחוללי שינוי”, מתוך תפיסה שמספר שינויים הניתנים ליישום בטווח הקצר יובילו להשפעה משמעותית על מבנה שירות המדינה ועל מנגנוני ניהול ההון האנושי.

התוכנית התמקדה ב”משרדים לדוגמה” ובמרכזה - הענקת אוטונומיית ניהול תוך בחינה שיטתית לבניית גמישות בניהול המוכוונת לתפוקות ולתוצאות. משרדי התחבורה, התיירות ואיכות הסביבה חתמו על הסכמי מסגרת ולאחר שהביצוע הראשוני הוערך בחיוב, כ-11 משרדים ויחידות סמך הצטרפו למהלך¹⁴⁵.

במהלך זה הואצלו סמכויות תקינה מסוימות למשרדים הללו, אך הוא נגדע בטרם השלמתו המלאה. מאחר שתהליך **אצילת הסמכויות** לא גובה בשינויי חקיקה ולא התקבע כ**ביזור** סמכויות באף שלב. ממגוון סיבות ותוך זמן קצר מעת סיום כהונתו של פרופסור גל-נור, חזר המצב לקדמותו. בראייה ארוכת טווח, עלה כי מהלכים אלה לא הובילו בפועל לשינוי במארג האחריות, הסמכות והיכולת הניהולית של משרדי הממשלה, הן בתחומים שהואצלו והן בתחומים שלא הואצלו.

¹⁴⁴ דוח וועדת קוברסקי, פרק ב', עמ' 96-101

¹⁴⁵ רפורמה במנהל הממשלתי בישראל, גל-נור, רוזנבלום ויראוני

אצילת סמכויות מנציב שירות המדינה למשרדי הממשלה וליחידות הסמך

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

יכולת להנהלת משרד הממשלה להתאים את מבנה הארגון ודרכי פעילותו לתנאים המשתנים בסביבה שבה הוא פועל ולצרכיו הפנימיים – זאת לצורך השגת מטרותיו ויעדיו המשימתיים.

הנחות יסוד לגיבוש ההמלצות

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי הוגדר כ"יצירת יכולת להנהלת המשרד להתאים את מבנה הארגון ודרכי פעילותו לתנאים המשתנים בסביבה שבה הוא פועל ולצרכיו הפנימיים – זאת לצורך השגת מטרותיו ויעדיו המשימתיים".

לאור הגדרת ההישג הנדרש, אימצה הוועדה כמה הנחות יסוד, שיקולים ועקרונות, לצורך עיצוב המלצותיה בנושא אצילת הסמכויות. אלו באו לידי ביטוי בעת בחינת הנושאים לאצילה, ויידרשו להמשיך לשמש כנקודת התייחסות בכל דילמה הנוגעת ליישום האצילה, לצורך הבטחת השגת התוצאות. ואלו הם:

שיקולים עקרוניים בתהליך האצלת הסמכויות:

- ביטוי לראיית רוחב של שירות המדינה.
- מבחן היתרון היחסי של הנציבות או היחידה הממשלתית, בכל נושא הנבחן כפוטנציאל לאצילה: ניהול מרוכז בנציבות לעומת ניהול מבוזר במשרדים.
- שאיפה לאצילת סמכויות רחבה המאגדת סמכויות הנוגעות לניהול השוטף וסמכויות לתכנון כוח העבודה.
- קיצור תהליכים והפחתת נטל ביורוקרטי בניהול ההון האנושי.
- שיפור השירות לעובדים ולמועמדים לכניסה לשירות המדינה.
- שמירה על טוהר מידות ועל עקרונות של מינהל תקין.

שיקולים יישומיים לתהליך אצילת סמכויות:

- הקפדה על דיפרנציאליות והדרגתיות בקביעת תנאים ודרישות סף לאצילת הסמכויות.
- מתן תמריצים ללקיחת אחריות מחד גיסא, ומאידך גיסא - ניהול הסיכונים הנובעים מאצילת סמכויות וקביעת אמות מידה לסנקציות במקרים של חריגה מהכללים שייקבעו.
- יצירת מנגנוני בקרה, הסמכה והכשרה ההולמים לנושאים והיקף האצילה.
- האצילה תכלול הן מתן סמכויות אישיות והן יחידתיות וארגוניות.
- קביעת יעדים והגדרת מדדי הצלחה לכל תהליך ונושא שיואצל בנפרד, ולמלוא מהלך האצילה כמכלול.

סל האצלה

לאור הגדרת ההישג הנדרש, הנחות היסוד והשיקולים שפורטו, הוחלט לממש סל האצלה המורכב מכמה נושאים, שיאפשרו כמכלול את מימוש ההישג הנדרש. התכנים שנכללו בסל האצילה הם: שינויי תקינה מהותיים; שינויי תקינה פרטניים כיצירת משרה חדשה, ביטול משרה, המרת משרות, חלקיות משרה, תואר המשרה, תנאי סף, תיאור תפקיד; קליטת עובדים; העסקה בחוזים; קביעת דרגה בכניסה לתפקיד; מילוי מקום; סעיף כוח אדם ועב"צ¹⁴⁶; סייגים מקרבת משפחה; עבודה פרטית; חל"ת; העסקה לאחר גיל 67; הארכת שירות.

בחלקים הבאים של הפרק ייסקרו מרכיבי סל ההאצלה וביחס לכל נושא האצלה יפורטו סקירה תמציתית של המצב הקיים, תכני האצילה ותנאים הכרחיים להתקיים כתנאי לאצילה. בנוסף, יוצגו מנגנוני ניהול ההון האנושי הנדרשים בכל משרד המקבל סמכויות אלה ולבסוף יפורט מתווה היישום.

אצילת סמכויות בנושא תקן המשרות במשרד וביחידת הסמך

הרקע החוקי

נציב שירות המדינה יונק את סמכויותיו בעיקר משלושה חוקים בסיסיים המסדירים את תנאי שירותם של עובדי המדינה: חוק שירות המדינה המינויים, חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג – 1963 וחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], תש"ל – 1970.

בהתאם לסעיף 13 לחוק המינויים, סמכות אישור התקן למשרדי הממשלה ויחידות הסמך הממשלתיות נתונה בידי נציב שירות המדינה.

"השר או מי שהוסמך לכך על ידיו יציע לנציב השירות, בדרכים שייקבעו בתקנות, רשימת משרות בשירות המדינה ועל הדרגות הצמודות להן, רשימה לכל יחידה מיחידות משרדו (להלן תקן)"

תקן, על פי קביעת סעיף 13 לחוק משמעו - רשימת משרות בשירות המדינה: כמות, שיוך מסגרותי בפירוט ליחידות המשנה, והדרגות הצמודות להן. בתקנות שירות המדינה (מינויים) (הצעת תקן), תש"ך-1959 ובפרק 04 בתקשי"ר מפורטים הכללים הקיימים לאישור תקן והגשת ההצעות לשינויו.

בהתאם להוראות החוק, על החלטת הנציב שלא לאשר תקן ניתן לערור בפני ועדת השירות ועל החלטת ועדת השירות רשאי השר להגיש ערר לממשלה.

מכוח סעיף 13 נקבעו תקנות שירות המדינה (מינויים) (הצעת תקן), תש"ך-1959, שלפיהן הצעה להוספת משרה לתקן תוגש לנציב עד 15 בספטמבר, של השנה שלפני שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה, והצעת תקן אחרת תוגש עד אחד בדצמבר של אותה שנה, למעט משרות שלפי חקיקה או החלטת ממשלה לא ניתן להגישן במועדים אלו.

בחוק יסודות התקציב, תשמ"ה - 1985, מוגדר "שיא כוח-אדם";

"מספר מרבי של משרות שבהן ניתן להעסיק עובדים קבועים, זמניים וארעיים, למעט עובדים ארעיים למשימה חולפת המועסקים עד מאה ועשרים ימים" 147

בסעיף 7 לחוק זה, נקבעה סמכות שר האוצר לעניין זה:

הממשלה רשאית למלא בשנת כספים פלונית את מספר המשרות הנקוב בחוק התקציב השנתי, בתוספת המשרות שיתווספו על פי סעיף 11(א)(7); חלוקת המשרות לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתכניות תהיה כמפורט בחוק התקציב השנתי.

בסעיף 11(א)(7) נקבע:

147 לעניין זה לא נחשבות משרות עבודה בלתי צמיתה, להלן עב"צ

11. (א) על פי הצעת השר הנוגע בדבר או ממנה אחר על סעיף תקציב, רשאי שר האוצר, בכל סעיף תקציב שנקבע בחוק התקציב השנתי לשנת כספים פלונית, חוץ מסעיף תקציב "הכנסת" –

(7) להגדיל, באישורה המוקדם של הוועדה, את מספר המשרות בכל תכנית שבאותו סעיף תקציב, או להוסיף משרות בתכנית חדשה שתיוסף לאותו סעיף תקציב, ובלבד שההגדלה או ההוספה נובעות מהעברת עובדים ממוסד שהמדינה משתתפת בתקציבו לשירות המדינה עקב העברת תפקיד ממוסד כאמור למדינה.

עיקרי המצב הקיים

בפועל, ראשיתו של הליך השינוי הוא אישור כמותי של משרות המתקיים מדי שנה. כמות המשרות המאושרות לאיוש של כל משרד ממשלתי נקבעות בחוק התקציב השנתי ולכן, במסגרת דרישות התקציב של המשרד, מעביר המשרד דרישות לשינויים בהקצאת משרות, אל אגף התקציבים במשרד האוצר

הרקע לפנייה זו נובע מהנוהג שהתפתח על רקע הגדרת סעיף 11 (א)(7) לחוק יסודות התקציב המדינה משנת 1985. בפועל, למרות קביעת חוק המינויים, סעיף 13, כי קביעת רשימת המשרות, היא בסמכות נציב שירות המדינה וכי השר או מי שהוסמך על ידו יציע לנציב שירות המדינה שינויים ברשימה זו, קבלת ההחלטה בדבר אישור תוספת או גריעה בכמות המשרות של המשרד מתקבלת על ידי אגף התקציבים לבדו, המיוצג על ידי הרפרנט למשרד, וללא מעורבות של נציב שירות המדינה או מי מטעמו.

לאחר סיכום בין המשרד לבין אגף התקציבים ואישור תקצוב המשרות בחוק התקציב, פונה המשרד לנציבות שירות המדינה לשם אישור צרכי התקן המפורטים - שיוך ארגוני ומתח דרגות, על בסיס כמות המשרות שאישר אגף התקציבים. נציבות שירות המדינה בוחנת ומאשרת באופן פרטני כל הצעת שינוי בתקן ובכלל זה כמות המשרות, מתח הדרגות של כל משרה ותיאור התפקיד בכל כל תפקיד ותפקיד.

בתהליך הבחינה והאישור של נציבות שירות המדינה כמעט כל שינוי תקן, בכל רמה ועד התקן הבודד, נדרש לאישור בשלוש היררכיות: הגורם המאשר הוא נציב שירות המדינה, כנגזר מהוראת החוק, אך לפניו מתקיים תהליך אישור מקדים על ידי ראש האגף הבכיר הממונה על המשרד¹⁴⁸ ונדרשת המלצת הרפרנט הפועל מטעמו מול המשרד או יחידת הסמך הספציפית.

בנוסף, היקף שינויי תקינה המוקצה לכל משרד על ידי נציבות שירות המדינה מוגבל לשני אחוזים לשנה מתוך סך המשרות המאושרות, אלא שהקצאה זו כוללת גם קידומי דרגות אישיות של עובדי המשרד¹⁴⁹.

143 כיום, פועלים בנציבות שירות המדינה שלושה אגפים בכירים כממונים על הקשר מול המשרדים: אגף בכיר משרדי ממשלה, אגף בכיר מערכת הבריאות ואגף בכיר מערכת הביטחון
144 בחישוב ניצול סך ההקצאה השנתית לשינויים, נהוגה שיטת ניקוד לשינויים בדרגות ברמות השונות

כתוצאה מסרבול תהליכי אישור שינויי תקן, כולל המינוניים שבהם, ומהיצמדות למסגרת שינויים של שני אחוזים לשנה, הכוללת בתוכה גם את קידומי הדרגות האישיות שאושרו לשנה זו, נוצר קיבעון במבנה התקן והכבדה על תפקוד המשרדים ויחידות הסמך כארגון חי, הנדרש תדיר להתאמת מבנהו למשימותיו ולסביבה שבה הוא פועל ולצורך עמידה במשימותיו.

ההישג הנדרש עם יישום השינוי בנושא התקינה

יכולת של הנהלת משרד הממשלה להתאים את מבנה הארגון לתנאים המשתנים בסביבה שבה הוא פועל ולצרכיו הפנימיים – זאת לצורך השגת מטרותיו ויעדיו המשימתיים.

השינוי הנדרש בנושא התקן

ככלל, השינוי ביחס למצב הקיים, נבנה בהתייחס לשני סוגי שינויי תקינה:

1. שינויי תקינה מהותיים – שינויים אשר השפעתם משמעותית על המבנה הארגוני במשרד. לדוגמה: הקמת אגף חדש.
2. שינויי תקינה פרטניים טכניים – ככלל, מדובר בשינויים שלהם השפעה פחותה, אף שקיימת, על המבנה הארגוני. לדוגמה: שינוי מיקום המשרה, שינוי כפיפות המשרה, שינוי חלקיות המשרה, שינוי דרוג המשרה.

שינוי בתהליכי אישור שינויי תקן

בהתאם למצב המשפטי הקיים, סמכות אישור התקן על ידי הנציב אינה ניתנת לאצילה למשרדי הממשלה. יחד עם זאת, נראה כי אין מניעה משפטית לקבוע מנגנון של אישור מראש של נציב שירות המדינה לשינויי תקינה, בתנאים מסוימים שיקבעו על ידו, כפי שיוצע להלן.

ברור, כי קיים קשר הדוק בין הקצאת שיאי כוח אדם ותקנים, אל מול הכרה בצורך משימתי או צורך ארגוני ככל שהוא תוספתי. כך גם ברור הקשר ההדוק בין אישור התקן - מספר המשרות, המבנה הארגוני שלהן והדרגות הצמודות להן ואישור המינויים למשרות שבסמכות נציב שירות המדינה - לבין הרשאת התקציב למספר המרבי של משרות שבהן ניתן להעסיק עובדים במשרד, שבסמכות שר האוצר.

במקרים שבהם מתקיים שינוי מבני מהותי, יש לקחת בחשבון גם את ממד מערכת יחסי העבודה, שעליו אמון הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

מבלי לגרוע או לשנות מסמכות נציב שירות המדינה או אגף התקציבים¹⁵⁰ או הממונה על השכר והסכמי עבודה, ומהשיקולים הרחבים שאותם מייצג כל אחד מגורמים אלו – יש לקיים **תהליך מתואם** ויעיל ככל הניתן בראיית הגוף המבצע, המהווה לקוח לתהליך, ובראייה מערכתית.

הבסיס לתהליכי העבודה בין נציבות שירות המדינה, אגף התקציבים והמשרד (ובמידת הצורך, הממונה על השכר והסכמי עבודה), יהא על פי תהליך מעגל התכנון השנתי ובמרכזו תעמוד תכנית העבודה השנתית של המשרד או היחידה.

מדי שנה, כחלק מתהליך התכנון, יציג סמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש של המשרד הממשלתי או יחידת הסמך את הערכת המצב להון האנושי לנציב שירות המדינה או לנציג מטעמו. ההערכה תדון במגמות, משימות או תהליכים שמהם עולה צורך להתאמת הארגון למשימותיו. בין השאר, לאור הערכת מצב זו, תגובש תכנית עבודה השנתית, לרבות תכנית העבודה להון אנושי.

במסגרת תהליך אישור תכנית העבודה השנתית של המשרד, יאושר המבנה הארגוני וכן תיקבע המסגרת הארגונית לכל יחידה. בסיס הנתונים יהיה המבנה שאושר בשנה הקודמת¹⁵¹. בשנתו הראשונה של הביזור בסיס הנתונים יהיה המבנה הארגוני הנוכחי. נציבות שירות המדינה תקבע את מתכונת ההצגה, תוכנה ובעלי התפקידים המשתתפים בה.

במסגרת תהליך אישור זה, יתקיים מדי שנה דיון משותף לנציבות שירות המדינה, אגף התקציבים והמשרד, שתכליתו אישור מסגרות הקצאת שיאי כוח אדם ותקינה למשרד. המנכ"ל או הסמנכ"ל הבכיר למשאבי האנוש כנציגו בדיון, ייצג את צורכי המשרד.

תכליתו של הדיון המשותף הוא יצירת קבוצת התייחסות אחת היוצרת מענה מקצועי שישקף ראייה רוחבית וכוללת. דיון בפורום זה לא יגרע מסמכות נציב שירות המדינה לקביעת התקן - כמות משרות, שם המשרות, דרגתן והמבנה הארגוני - והסמכויות הנתונות לשר האוצר לקבוע את שיא כוח האדם.

כתוצאה מדיון זה יאושר נציב שירות המדינה את תקן המשרד כמסגרת התקנים השנתית המאושרת בהתייחס לדרגות הצמודות להן ואת המבנה הארגוני הכולל את המסגרות הארגוניות שהצורך בהם הוכר. ראש אגף התקציבים או מי מטעמו, יאושר את מסגרת שיאי כוח האדם לשנה זו. בהתאמה לאישור זה תוגש הצעת חוק התקציב השנתי לכנסת, הכוללת התייחסות להיקף שיאי כוח האדם. עם אישור התקציב, תעדכן נציבות שירות המדינה מסגרת תקינה ומשרות למשרד¹⁵².

ככלל, לא תאושר פתיחת משרות מעבר לשיא כוח האדם שייקבע בחוק התקציב. כחריג לעניין זה ייקבע מצב, שבו במהלך אישור תכניות העבודה אושרה הקמת מסגרת ארגונית חדשה, אולם לא הוקצו עבורה שיאי כוח אדם תוספתיים, אלא ממקורות ניווד תקנים במשרד. במקרה זה יוגדרו "משרות שהצורך בהן מוכר, לא מאושרות לאיוש", ו"משרות לביטול עם פינוין". ניהול תקן משרות זה יהיה שקול אחד כנגד אחד, דהיינו – עם פינוי "משרה לביטול" וביטולה במערכת – תהפוך "משרה שהצורך הוכר בה" למשרה תקנית מאושרת לאיוש. מעמד משרות שינויים אלו יהיה תקף לשנה אחת בלבד, וכל משרה מוכרת צורך שלא אוישה בפרק זמן זה תבוטל אוטומטית.

¹⁵¹ בדיון זה תתאפשר הגדלה או הפחתה בכמות המשרות ביחס למצב בסיס הנתונים.

146 תהליך זה יתקיים באופן דומה בהתייחס לתקציב דו שנתי בהתאמה הנדרשת

בכפוף לאישורים אלו¹⁵³, הסמכות לפרוט את מסגרות התקינה לכדי כל משרה ותפקיד, ומימוש הפעילות השוטפת הכרוכה בכך תואצל למנכ"ל ולאחראי במשרד.

דוגמה: הקצאת מסגרת משרות תקינה ליחידת הסמך _____ לשנת _____

מתח הדרגות	הקצאה 2013	הקצאה 2014	הסבר לשינוי
45-43	1	1	
44-42	6	7	אישור להקמת אגף חדש – פיקוח ובקרה
43-41	8	9	כנ"ל
42-40	19	32	כנ"ל
41-39	30	34	כנ"ל
40-38	52	72	כנ"ל
39-37	02	12	כנ"ל

לאחר קביעת ההקצאה, ואישור תקציב המשרד במסגרת חוק התקציב, ייתן הנציב אישור למשרדים וליחידות הסמך, בכפוף לתנאים ולתבחינים שיקבע, לביצוע שינויים פרטניים בתקן במהלך השנה בשני ממדים:

1. שינויים רוחביים פרטניים בכל אחת משכבות הדרגות שאושרו, ללא כל הגבלה.
2. שינויים כלפי מעלה בין כל הדרגות, עד וכולל מתח דרגות 43-41, בהיקף של שני אחוזים, מתוך סך המשרות שבארגון, או אחוז אחר שיקבע לאותה השנה¹⁵⁴. השינויים יבוצעו על פי שיטת הניקוד הנהוגה כיום לחישוב ניצול סך ההקצאה השנתית לשינויים, אך ללא צורך באישורים פרטניים של נציבות שירות המדינה.

יובהר, כי הוועדה רואה בדרגה אישית כלי המוכוון לתגמול עובדים מצטיינים או עידוד רוטציה ומעבר בין תפקידים ולכן, דרגות אישיות, בתהליך מדורג, לא יכללו עוד במכסה לשינויי תקינה¹⁵⁵.

הסמכויות וההרשאות לשינויים פרטניים שיואצלו כוללים: ביטול משרות, יצירת משרות חדשות, שינויי כפיפות המשרה, שינוי בחלקיות משרה, שינוי תואר משרות והתנאים לאיושה, שינוי סיווג בטחוני. לעניין זה יובהר כי תהליכי הבקרה שתקיים הנציבות יכללו את בחינת השינויים בתמהיל המקצועי של המשרות, שינויים אשר יידרשו בהתאם לכללי מדיניות וביצוע שתקבע הנציבות.

147 ככלל, תהליך זה ייעשה במסגרת אישור תכנית העבודה השנתית, אך הוא נכון להתקיים גם בהיווצר שינויים מהותיים במהלכה של שנת העבודה

148 הוועדה מניחה כי רציונל הביזור יהיה ממשי רק אם יינתן מרחב ממשי לשינויי תקינה. הוועדה ראתה לפנייה כי בעתיד תתקיים לפחות המכסה הקיימת כבמצב הנוכחי (שני אחוזים), לאחר שנוכה מתוכה מרכיב הדרגות האישיות

149 את שילובן של הדרגות האישיות במנגנוני התמרוץ ראה בפרק מיצוי ההון האנושי, בחלק העוסק בתמריצים לעידוד מצוינות המבוססים על מערכת הערכת עובדים דיפרנציאלית

תכני ההרשאה ודרכי הפעולה יפורטו בהנחיות הביצוע שיקבע נציב שירות המדינה לקראת ביצוע הביזור בפועל.

הסמכות לשינויי תקינה לא תכלול את הנושאים הבאים :

1. שינויים מספריים וכמותיים בין שכבות הדרגות השונות כלפי מעלה מעבר לשני אחוזים לשנה, לרבות מקרה של הגדלת מספר המשרות ברמה מסוימת, על חשבון צמצום במספר המשרות ברמת דרגות נמוכה יותר.
2. הטיפול בסגל הבכיר יישאר באחריותה הבלעדית של נציבות שירות המדינה והמשרד לא יורשה לבצע כל שינוי בכמות המשרות או בהגדרות משרה ספציפית בדרגה 44 ומעלה.
3. ביטול משרות שחובה לשמורן בכל משרד, כמו – מבקר פנים, ככל שייקבעו כאלה על ידי נציבות שירות המדינה.

יישום השנויים בנושא אצילת הסמכויות לנושא התקן במשרד יפורטו עם מרכיבי האצילה לנושא תיאורי התפקידים במשרדים.

אצילת סמכויות בנושא הגדרת תיאור התפקיד במשרדים

תיאור התפקיד משמש כתעודת הזהות של המשרה והוא המרכיב העיקרי במידת ההתאמה בין תחומי האחריות, הסמכות והאתגרים הנובעים מייעוד המשרה לבין יכולותיו של העובד אשר יכהן בה. הגדרה נכונה של תיאור התפקיד ובמיוחד קביעת הדרישות לביצועו, יבטיחו איוש הולם ומיצוי הפוטנציאל של המשרה המוגדרת כמשאב הניתן לצורך מימוש משימות הארגון ועמידה ביעדיו.

עיקרי המצב הקיים

שינוי בהגדרות כל משרה או עיסוק, תכולתה ותנאי הסף לאיושה, נדרש לאישור נציב שירות המדינה, בכפוף להמלצות הרפרנט בנציבות שירות המדינה, הפועל מול המשרד או יחידת הסמך, הספציפית.

אין אבחנה במעורבות נציבות שירות המדינה בין משרות בעלות מאפיינים זהים בכלל שירות המדינה - משרות גנריות או סדרתיות, לבין משרות ליבה ייחודיות למשרד או ליחידת הסמך, הנובעות מייעוד הארגון ומשימותיו.

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

1. **גמישות בניהול** – יכולת ההנהלה להתאים את משרות הארגון וכישורי העובדים לצרכיה, בדגש על צרכים ייחודיים הנובעים ממטרותיו ומיעדיו המשימתיים.
2. **שימור אחידות ורמה מקצועית בשירות המדינה** - בהגדרות דרישות התפקיד ותנאי הסף להגשת מועמדות לאיוש המשרה ביחס לכל המשרות המקצועיות אשר אינן ייחודיות למשרד כזה או אחר. לדוגמה: בעלי תפקידים בתחומי התקציב, השכר, משאבי אנוש, מחשוב, אבטחה ועוד.
3. **גמישות והסרת חסמים להיבטי פיתוח ההון האנושי** - ניווד בין משרדי, מסלולי קריירה בין משרדים, העמקת יכולות מקצועיות בשירות הציבורי באמצעות הכשרה, הסמכה ועוד.

השינוי הנדרש בנושא אצילת הסמכויות להגדרת תיאור התפקיד

בהמשך למפורט בפרק העוסק בשינוי שיטת המכרז הפנימי לצורך פתיחת אפשרויות קידום עובדים וטיוב איוש המשרות להלן יפורט התהליך המשלים בהקשר לאצילת הסמכויות:

בכל משרד ויחידה יחולקו המשרות לאשכולות מקצועיים לפי שתי קטגוריות – אשכולות למשרות גנריות בסדרה ארצית ואשכול משרות ליבה ייחודיות. חלוקה זו תקבע את מאפייני הטיפול ואת מסלול האישור לשינוי בתיאור ודרישות הסף למשרה.

משרות ליבה יוגדרו כמשרות מקצועיות אשר העובדים המועסקים בהן משפיעים באופן ישיר על השגת התפוקות והתוצאות הנדרשות מהארגון והן אינן מופיעות בכל משרדי הממשלה כחלק ממשרות התקורה והמעטפת הארגונית.

כחלק מהתנגעת תהליך אצילת הסמכויות, כל משרד יגיש הצעה לרשימת משרות ייחודיות למשרד, לאישור נציב שירות המדינה. כל יתר משרות המשרות במשרד אשר לא יאושרו כייחודיות למשרד זה, יוגדרו כמשרות גנריות ובאשכול משרות בסדרות ארציות.

לצורך כך, וכמתואר בפרק מיצוי ההון האנושי, נציבות שירות המדינה תגבש תפיסה תורתית לנושא התקן בשירות המדינה ובכלל זה קביעת תנאי הסף, שיוך משרות לסדרות ארציות ומהותם של אשכולות מקצועיים.

ככלל, למשרות הנדרשות רוחבית בכל משרדי הממשלה, נציבות שירות המדינה תקבע דרישות גנריות להשכלה וניסיון. בנוסף, תקבע את הבסיס לתיאורי התפקיד שיעסוק במשימות ובתחומי העיסוק הגנריים הנובעים ממשרות אלו.¹⁵⁶

שינויים בהגדרות היסוד¹⁵⁷ למשרות מסדרה ארצית יבוצעו על ידי נציבות שירות המדינה בלבד, וזו תהא רשאית להכליל ולהגדיר תפקידים, ככל שתמצא לנכון, כתפקידים הנמנים עם סדרה ארצית קיימת או חדשה.

לצורך התאמת המשרות לפעילות המשרד ומאפייניו - האחראי במשרד, בהתייחס להמלצת ועדת שינויי התקינה המשרדית יהיה רשאי להוסיף על תיאור התפקיד הגנרי ותפקיד היסוד למשרה את המשימות והתפקידים הייחודיים הנובעים מצורכי המשרה, אולם הוא לא יהיה רשאי לשנות את דרישות הסף לתפקיד אלא באישור נציבות שירות המדינה.

תוכן אצילת הסמכויות – ביחס למשרות ייחודיות

לגבי מקצועות ייחודיים, תואצל למשרדים וליחידות הסמך מלוא הסמכות לשינוי בהגדרת תיאור התפקיד ודרישות הסף לכל אחת מרשימת המשרות שאושרו כייחודיות, בכפוף לכללים ולאמות מידה שתקבע הנציבות. בקביעה זו, תקבע הנציבות מדיניות הוראות ביצוע הנוגעות לשמירת התמהיל המקצועי במשרד והכללים לשינויים בו.

גם יצירתה של משרה חדשה המוגדרת תחת אשכול התפקידים הייחודיים למשרד תהיה בסמכות המשרד, בכפוף למסגרת התקנים שאושרה לאותה שנה.

במסגרת תהליך אצילת הסמכות לגבי אשכול המשרות הייחודי, ייקבעו בתיאום בין נציבות שירות המדינה והמשרד נורמות בסיס לאשכול המקצועי¹⁵⁸, שלהן המשרד יהיה מחויב. לעניין זה, לא תתאפשר הפחתת תנאי הסף לאיוש משרה ביחס לדרישות הבסיס שקבעה הנציבות.

150 ראה בחלק העוסק בשינוי שיטת המכרז הפנימי לצורך פתיחת אפשרויות קידום עובדים
151 תנאי הסף לאיוש המשרה, רשימת תפקידי היסוד למשרה

במקרה וכמה יחידות סמך יציגו משרות זהות כמשרות ליבה ייחודיות, וקיים משרד בעל סמכות רגולטיבית או מקצועית כלפי משרות אלו, ישקול נציב שירות המדינה לאצול מסמכותו למשרד זה לקבוע את הדרישות למשרות אלו בגופים הכפופים לו מקצועית, כמתקיים ביחס למשרות ליבה במשרד יחיד.

המנגנון המשרדי לנושא התקינה

נציבות שירות המדינה תקבע ותפרסם את הכללים המחייבים לשינויי תקינה במשרד. מנכ"ל המשרד ומנהל יחידת הסמך או הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש, לפי העניין, יוסמכו לאשר שינויי תקינה שוטפים בהתאם להוראות אלו, ובמסגרת התנאים שיקבע נציב שירות המדינה.

לצורך אצילת הסמכויות, תוקם ועדת שינויי תקינה משרדית אשר תפעל כוועדה מייעצת. תפקידה יהיה לבחון צרכים ובקשות פנים ארגוניות לשינויי תקינה, בהתאם לכללים שתקבע נציבות שירות המדינה, ולהמליץ לבעל הסמכות להחלטה במשרד על השינויים הנדרשים. טרם ההחלטה על שינויי תקינה, תחול על המוסמך להחלטה במשרד חובת היועצות עם יו"ר הוועדה והתייחסות להמלצותיה.

נציב שירות המדינה יקבע את הרכבה של הוועדה, דרכי פעילותה וסמכויותיה.

152 כדוגמה, דרישת מינימום להשכלה במשרות המוגדרות כאשכול הנדסה אזרחית, היא תואר ראשון בהנדסה בתחומי הנדסה אזרחית, תכנון כבישים או תחום הנדסת תשתית אחר

יישום

עד סוף שנת 2013, תבחן נציבות שירות המדינה, את הצורך לעיגון שינויים אלה בחקיקה ראשית. אם יימצא כי שינויי חקיקה אלו הם תנאי לאצילת הסמכויות, יפעל נציב שירות המדינה לגיבוש הצעה לשינויי חקיקה במהלך שנת 2014 ויביאה בפני הממשלה לאישור.

עד סוף שנת 2013, באחריות נציב שירות המדינה וועדת ההיגוי ייקבעו המשרדים שבהם תיושם אצילת הסמכויות לראשונה. משרדים אלו ישולבו בתהליכי אפיון מערכות הבקרה האנושיות והממוכנות לעניין זה.

עד סוף שנת 2013, תחל עבודת אפיון Blue Print מעודכן למערכת ה SAP HR במערכת "מרכבה", באופן ההולם את תפיסת האצילה ומנגנוני ההרשאה והבקרה. עד סוף הרבעון השלישי יושלם תהליך הכנת מסמך הדרישות והוא יאושר על ידי נציב שירות המדינה טרם תחילת התכנות וההטמעה.

במהלך שנת 2014, באחריות הנציבות יתקיים תהליך שבסיומו תגובש תפיסה תורתית לנושא התקן בשירות המדינה ובתוכה קביעת עקרונות לתנאי הסף, מהותם של אשכולות מקצועיים וכללים לכתיבת תיאורי תפקיד.

במהלך שנת 2014, באחריות הנציבות, לקבוע את הכללים הפרטניים לעבודה הפנים משרדית הנוגעת לשינויי תקינה, ובכלל זה סמכויות המנכ"ל, הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש כאחראי, וועדת שינויי התקינה המשרדית.

החל משנת 2015, עם השלמת עבודה זו, תחל עבודת אישורי משרות ייחודיות למשרדי הממשלה. לצורך כך תנחה נציבות שירות המדינה את המשרדים, על קיום תהליכים של מיפוי משרות ופנייה להכיר באלו שנמצאו כהולמות להגדרתן כייחודיות למשרד. דגש יינתן למשרדים שבתכנית "נחשון", שיהיו הראשונים ליישום אצילת הסמכויות לתקינה.

במהלך שנת 2015, תשלם הנציבות את האצילה בנושא התקן למלוא משרדי תכנית "נחשון".

אצילת סמכויות לקליטת עובד חדש למשרד

עיקרי המצב הקיים

תיאור המצב הקיים בנושא אישור קליטת עובד חדש

כיום, על המועמד המתקבל לעבודה למלא קובץ טפסים ומסמכי קליטה כמפורט ברשימת התיוג. לאחר השלמת הטפסים הרלוונטיים, הצגת האישורים ככל שנדרש והחתמת הגורמים הרלוונטיים כביטוח פנסיוני, אישורי השכלה, תעסוקה וכד', עורך המשרד לעובד חוזה העסקה בהתאם לכללים שנקבעו. כמו כן קובע המשרד למועמד את דרגת הכניסה בהתאם לכללי קביעת הדרגה הודעת נציבות שירות המדינה נט/12, הוראות התקשי"ר וכד'.

לאחר השלמת כל המסמכים הנדרשים נערכת פגישה בין נציג המשרד לרפרנט, או לחילופין המסמכים נשלחים בדוא"ל עם מסמכי הקליטה. מיד עם סיום בדיקת המסמכים על ידי הרפרנט, לאחר שהחומר הוגש בשלמותו, הרפרנט בנציבות שירות המדינה מאשר את הקליטה במערכת "מרכבה". הליך העבודה המתואר מול נציבות שירות המדינה מסתכם בדרך כלל בפגישה אחת, בתדירות הנדרשת בהתאם לכמות קליטות העובדים בכל משרד.

יצוין כי הליך זה אינו מתקיים במערכת הבריאות, שם היחידות פועלות עצמאית בעניין זה.

תיאור המצב הקיים בנושא קביעת דרגה בעת קליטה לשירות המדינה

הכללים לקביעת דרגה לעובד חדש מפורטים בפרק משנה 1.12 לתקשי"ר, הודעת נט/12 ופסקה 12.419 לתקשי"ר.

דרגת הקליטה נקבעת בהתאם למתח הדרגות של המשרה שאליה נבחר העובד. ככלל, דרגת הכניסה היא הדרגה התחילית או דרגת האמצע של מתח הדרגות המשרה. קביעת דרגת הקליטה כדרגה תחילית או דרגת האמצע היא בסמכות המשרד.

במקרים מיוחדים ובאישור נציבות שירות המדינה, ניתן להעניק לעובד חדש את דרגת השיא של מתח הדרגות משרתו. לדוגמה: עובד בעל תואר שני אשר לו שנות ניסיון מקצועי הנדרשות לקבלת דרגת השיא כמפורט בפסקה 11.131 לתקשי"ר או לחילופין, עובד בעל תואר ראשון אשר לו שנות ניסיון מקצועי העולות באופן משמעותי מעבר לנדרש לדרגת השיא.

תיאור המצב הקיים בנושא חתימה על חוזי העסקה מיוחדים

בהתאם לסעיף 40 לחוק שירות המדינה (מינויים), הסמכות לעשיית חוזים מיוחדים בשירות המדינה נתונה לנציב שירות המדינה. סוגי החוזים המיוחדים בשירות המדינה נקבעו בתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך-1960. כמו כן, האפשרות לאצול את סמכות החתימה על כל סוג חוזה מוגבלת לבעלי תפקידים מסוימים כפי שנקבע בתקנות שירות המדינה (מינויים) (בעלי תפקידים שהנציב רשאי לאצול להם מסמכותו לפי סעיף 40 לחוק).

קיימים שני סוגי חוזים עיקריים בשירות המדינה:

1. חוזה למשימה חולפת לפי תקנה 1(2) לתקנות ופסקה 16.412 לתקשי"ר – ככלל, ההעסקה לפי חוזה זה נעשית במשרות זמניות מסוג עבודה בלתי צמיתה או מילוי מקום. ככלל, ההעסקה בחוזים אלה היא בתנאי השכר בדירוג דרגה לפי ההסכמים הקיבוציים הרלוונטיים לדירוג. סמכות החתימה על חוזים מסוג זה, לרבות הארכת תוקפם, הואצלה זה מכבר לאחראי במשרד או ביחידת הסמך.

2. חוזה מיוחד לפי תקנה 1(3) לתקנות ופסקה 16.414 לתקשי"ר – העסקה בחוזה זה מיועדת להעסקת עובד שנציב שירות המדינה קבע שלא ניתן להעסיקו בתנאי ההעסקה המקובלים בשירות המדינה. ככלל, העסקה בחוזה זה היא בתנאים שונים או מיטיבים מתנאי השכר המקובלים בשירות המדינה לפי ההסכמים הקיבוציים בדירוגים השונים. היום קיימים כ-45 סוגי חוזים אישיים מסוג זה, חלקם רוחביים לכלל משרדי הממשלה: בכירים, מומחים, אקדמאים, משפטנים, לשכות שרים וכד', וחלקם משרדיים כבוחני נהיגה, בודקי כלי שיט קטנים וכד'. ההחלטה על סוג החוזה שעל פיו יועסק העובד מתקבלת בהתאם לכללים ולתבחינים לכל סוג חוזה: חוזה אקדמאים, כלכלנים, משפטנים וכד'. על פי התקנות, הסמכות לחתימה על החוזים האישיים הואצלה רק לסגני הנציב משרדי הממשלה יחידות הסמך, מערכת הבריאות ומערכת הביטחון.

במקרה שהמועמד מיועד לעבוד בחוזה מיוחד לפי תקנה 1(3) לתקנות, עורך המשרד ומדפיס את חוזה ההעסקה ומעבירו לרפרנט להחתמת סגן נציב שירות המדינה. בפועל, בחלק מיחידות הנציבות החוזה מוחתם בחותמת סגן נציב שירות המדינה, כשהחתמה זו מבוצעת לרוב באותו מעמד של בדיקת טפסי הקליטה על ידי הרפרנט בנציבות שירות המדינה.

ההישג הנדרש עם יישום השינוי

צמצום הבירוקרטיה הקיימת בנושא קליטות עובדים למשרדים וליחידות הסמך, על ידי אצילת הסמכות לאחראי במשרדים.

השינוי הנדרש

אצילת סמכויות לקליטת עובד חדש

נציבות שירות המדינה תאצול מסמכותה לאשר קליטת עובד חדש, לאחר פרסום כללים והנחיות ביצוע לקליטת עובדים בשירות המדינה, ובכפוף להסדרת מנגנון בקרת עמידה בשיאי כוח אדם המאושרים למשרד. איוש המשרות יתקיים בהתאם להוראות שיעודכנו עקב אצילת הסמכויות ובהתייחס לתנאים הנדרשים לפתיחת הליך קליטת עובד חדש למשרד, המסמכים הנדרשים, כללי קביעת הדרגות, התבחינים לכל סוג חוזה וכד'.

לאחר האצילה, אחריות המשרד לתהליך תחל מעצם בדיקת היווצרות התנאים לפרסום מכרז לאיוש משרה, דרך בחינת המועמדים ועד הקליטה עצמה. כלל הנתונים, הטפסים והמידע הנדרש לבדיקה יועבר לאחראי במשרד או למי מטעמו. בכפוף לבדיקת ההלימה לתנאים והנתונים הנדרשים על פי ההוראות המחייבות שייקבעו, יאשר האחראי את קליטת העובד.

נציבות שירות המדינה תקבע את מנגנון הבקרה לנושא המכוון, בין השאר, להבטחת עמידה בשיא כוח האדם שנקבע למשרד בשנת העבודה הרלוונטית. בהגדרת מנגנון הבקרה, נוסף על מנגנוני דיווח ממוכנים, ישולב מנגנון חסימה ממוכנת לאישורי קליטה במקרים של חריגה מנורמות מותרות שיוגדרו על ידי הנציבות ומשיאי כוח האדם המאושרים למשרד.

אצילת סמכויות בנושא קביעת דרגה בעת קליטה לשירות המדינה

סמכות ההחלטה ואישור דרגת קליטה, גם כשמדובר בדרגת השיא, תואצל למשרדים בכפוף לקביעת כללים ברורים להענקתה. כללים אלו יתוו ויובילו את שיקול דעתו של האחראי במשרד בעת קביעת הדרגה. ייקבע כי ביחס למשרות שיש להן לוח תפקוד, הדרגות יקבעו על פיו, למשל אצל רופאים, עובדים סוציאליים וכד'.

במסגרת כללים אלה תינתן תשומת לב לכך כי לצד היתרונות המלווים את אצילת הסמכויות בקביעת הדרגה, קיימים מספר סיכונים: אפשרות לחילת שכר מואצת ולחץ לשדרוג משרות מטעם אלו שנקלטו בדרגת השיא בשל חוסר אופק קידום בתוך מתח הדרגות.

מתוך כך, ייקבעו אמות מידה שוויוניות לקביעת דרגה כאמור במסגרת אצילת הסמכות. תיקבע מגבלה כמותית לקליטה בדרגת שיא התקן ועל פיה, בשום מקרה לא תתאפשר חריגה מ- 2% מסך הקליטות החדשות בשנה כמכסה מקסימלית גנרית והמכסה הספציפית של כל משרד תיקבע פרטנית על ידי הנציבות, בהתאם למאפייניו הייחודיים של המשרד.

בנוסף לקביעתן של אמות מידה, הדרכה והכוונה, נציבות שירות המדינה תקיים בקרה ומעקב לבחינת הצלחתה של תפיסה זו. במקרים של חריגה תחזור לרגולציה מגבילה ותבטל את אצילת סמכויותיה לעניין זה.

אצילת סמכויות בנושא חתימה על חוזי העסקה מיוחדים

סמכות החתימה על חוזים מיוחדים לפי תקנה 1(3) תואצל לאחראי במשרד וביחידת הסמך, למעט חוזה בכירים וחוזה מומחים¹⁵⁹. לצורך כך, תפעל נציבות שירות המדינה לתיקון תקנות חוק שירות המדינה (מינויים) - בעלי תפקידים שהנציב רשאי לאצול להם מסמכותו לפי סעיף 40 לחוק.

153 מאחר שקיימת מורכבות באישור העסקה על פי חוזים אלו ונדרש שיקול דעת פרטני בכל אישור ונדרשת יכולת השוואה רוחבית בין משרדי הממשלה השונים באשר להענקת החוזה ולקביעת רמת השכר

יישום

במהלך שנת 2014, תפרסם הנציבות את הכללים המחייבים לאצילת הסמכויות בנושא קליטת העובדים.

במהלך שנת 2014, תערוך הנציבות מיפוי של סוגי התפקידים שבהם ניתן להעסיק בחוזה אישי לפי תקנה 1(3).

במהלך שנת 2014, תערוך הנציבות נוסח חוזי אחיד הולם, לצורך אצילת סמכויות לקליטת עובדים בחוזה מיוחד, וכן תערוך את הכללים המחייבים לעניין זה.

במהלך שנת 2014, נציבות שירות המדינה תקבע את הכללים וההנחיות הנדרשות לאצילת סמכויות בנושא קביעת דרגה בעת קליטה לשירות המדינה.

במהלך שנת 2014, תקיים הנציבות הדרכה לכלל המשרדים בנושא קביעת דרגה בעת קליטה לשירות המדינה ותאציל את סמכותה.

במהלך שנת 2014, במסגרת אפיון Blue Print מעודכן למערכת ה SAP HR במערכת "מרכבה", יוטמעו מנגנוני ההרשאה והבקרה לעניין קליטת עובד חדש על כלל מרכיבי תהליך הקליטה.

עד סוף שנת 2014, תקיים הנציבות הדרכה לכלל המשרדים בנושא קליטת עובדים במתכונת החדשה.

במהלך שנת 2015, בכפוף לזמינותה של מערכת "מרכבה" במתכונתה החדשה, תשלם הנציבות את האצילה בנושא קליטת עובדים לכל משרדי הממשלה.

אצילת סמכויות להעסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום

רקע לנושא

דרך המלך למינוי אדם לעובד בשירות המדינה היא באמצעות מכרז פומבי לפי חוק המינויים. בצד זאת, על העסקת עובד באופן זמני למילוי מקום במשרה בשירות המדינה לא חלה חובת המכרז (סעיף 37 לחוק המינויים). הרציונל העומד בבסיס ההיתר להעסיק ממלא מקום ללא מכרז, הוא לאפשר למשרד לאייש באופן מהיר יחסית משרות חיוניות שהתפנו באופן זמני, וכן משרות שהתפנו ויש חשיבות לאיושן בדחיפות עוד טרם ההחלטה על זהות נושא המשרה הקבוע שייכנס לתפקיד שהתפנה. זאת בהתחשב בפרק הזמן הכרוך בקיום מכרז.

התופעה של העסקת עובדים במילוי מקום תקופות ארוכות בשירות המדינה היא תופעה שכיחה ובעייתית מכמה טעמים:

ראשית, העסקת עובד לפני מכרז באמצעות מילוי מקום מקנה לו יתרון במכרז ופוגעת בעיקרון השוויון העומד בבסיס המכרז. כך, דוח מבקר המדינה לשנת 2005 שעסק בנושא, העלה כי ביותר ממחצית מהמכרזים הפומביים שנבדקו, נבחר עובד שהועסק במשרה קודם לכן במילוי מקום. בעקבות זאת העיר מבקר המדינה כי "על הנציבות לממש לאלתר את סמכותה ולפעול כדי שהעסקת עובדים במילוי מקום תצומצם במידה ניכרת ותיוחד אך ורק למקרים יוצאים מן הכלל אשר להם נועדה".

שנית, העסקה במילוי מקום ללא מכרז עשויה להוות פתח למינויים לא תקינים בשירות המדינה, בהיעדר כלי פיקוח וכללים מתאימים. בעקבות דוח מבקר המדינה בנושא המינויים הפוליטיים במשרד לאיכות הסביבה¹⁶⁰ שבו עלה, בין היתר, כי נעשה שימוש לרעה במנגנון העסקה במילוי מקום על מנת לבצע מינויים פוליטיים, מונה צוות משותף לנציבות שירות המדינה ולמשרד המשפטים לגיבוש נהלים חדשים להבטחת תקינות המינויים בשירות המדינה. צוות זה המליץ לצמצם את מספר המקרים שבהם יותר לאייש משרה בדרך של מילוי מקום ולקבוע בתקשייר עקרונות מנחים נוספים להעסקת ממלא מקום, לרבות כללים בדבר הליך בחירת ממלא המקום והגבלות על תקופת העסקה במילוי מקום. ההסדר הקיים כיום בתקשייר נקבע במסגרת הודעת נציבות שירות המדינה ס/24 מיום 26 ביוני 2006, כחלק מיישום המלצות הצוות האמור.

שלישית, העסקת עובדים ללא מכרז תקופות ארוכות אף עשויה לפגוע בזכויות העובדים המועסקים בדרך זו ושאינם רשאים להתמודד במכרזים פנימיים ובין משרדיים ולהתקדם בשירות המדינה. כתוצאה, המדינה נדרשת להתמודד בהליכים משפטיים הנוגעים לכך.

לפיכך, אצילת סמכויות מנציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה בנושא זה צריכה להתבצע בזהירות רבה, תוך שמירת העקרונות המנחים להבטחת תקינות המינויים וצמצום האפשרות להעסקת ממלא מקום ללא מכרז, רק למקרים יוצאים מן הכלל.

154 דוח מבקר המדינה על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה - אוגוסט 2004

עיקרי המצב הקיים

בהוראות פרק משנה 18.1 לתקשי"ר לאחר תיקון בשנת 2006, נקבעה הבחנה בין מילוי מקום במשרה פנויה לבין מילוי מקום של עובד הנעדר ממשרתו באופן זמני, כמפורט להלן:

1. מילוי מקום של עובד הנעדר ממשרתו באופן זמני - סמכות אישור מילוי מקום מסוג זה, כגון: עקב חופשת לידה, חל"ת, השעיה וכד' של העובד המועסק במשרה דרך קבע, היא בסמכות האחראי במשרד לתקופה של שנה או לתקופת ההיעדרות של אותו עובד, לפי הקצרה מביניהם. נציב שירות המדינה או מי מטעמו רשאים לאשר הארכת תקופה זו, מטעמים מיוחדים שיירשמו.

2. מילוי מקום במשרה פנויה - בתקשי"ר נקבע כי ניתן להעסיק עובד כממלא מקום על משרה פנויה רק במקרים יוצאים מן הכלל, בהתקיים כמה תנאים מצטברים: חיוני כי תפקידי המשרה יבוצעו ללא הפסק וללא דיחוי; לא הייתה כל דרך לצפות שהמשרה תתפנה מבעוד מועד; אין אפשרות שעובד אחר של המשרד יבצע את תפקידי המשרה באופן זמני או אם התקיים מכרז פנימי ובין משרדי לאותה משרה ולא נבחר בו איש; המשרד נקט כבר צעדים למילוי קבוע של המשרה או אם התקיימו נסיבות המונעות קיום מיידי של המכרז הפומבי או הליך חוקי אחר למילוי המשרה דרך קבע; התקיימו נסיבות המונעות קיום מיידי של המכרז הפומבי או הליך חוקי אחר למילוי המשרה דרך קבע, יתחייב המשרד לנקוט בכל הצעדים הדרושים לצורך קיום ההליך החוקי למילוי המשרה דרך קבע בהקדם האפשרי.

בסמכות האחראי במשרד לאשר העסקת ממלא מקום במשרה פנויה לתקופה של שלושה חודשים. נציב שירות המדינה או מי מטעמו רשאי לאשר הארכת תקופה זו בשלושה חודשים נוספים בלבד, מטעמים מיוחדים שיירשמו. יצוין כי בפועל, אישרה הנציבות לא אחת בקשות להארכת העסקת ממלא מקום אף מעבר לשישה חודשים.

לגבי הליך המינוי למילוי מקום נקבע בתקשי"ר כי על מילוי מקום לא תחול חובת המכרז, אולם על האחראי במשרד לוודא כי מתקיים הליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף, ככל שניתן, לאיתור המועמד המתאים למילוי מקום, בהתאם להוראות פסקה 11.933 לתקשי"ר, בשינויים המתחייבים.

נציבות שירות המדינה והממונה על השכר יקבעו את הכללים לנושא השימוש במקורות הכספיים שיתפנו לאור היעדר האיוש לתקופה הזמנית, לעניין זה הטלת האחריות הזמנית על עובד מתוך הארגון.

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

עצמאות בתפקוד המשרדים במקרים שבהם נדרש מילוי מקום זמני במשרה שהתפנתה, תוך שמירת העקרונות הנורמטיביים שנקבעו בתקשי"ר לעניין זה.

השינוי הנדרש

איוש תפקיד שהתפנה באופן זמני

הנציבות תפעל לצמצם ככל הניתן את הצורך בהעסקת ממלא מקום מן החוץ ללא מכרז, בין היתר, באמצעות עידוד השימוש במנגנון של הטלת תפקיד על עובדים אחרים במשרד, בהתאם לפסקה 42 לתקשי"ר. לעניין זה, נציב שירות המדינה והממונה על השכר יבחנו את השימוש במקורות התקציביים שהתפנו כתוצאה מהטלת תפקיד זמני.

בנוסף, ייקבע כי משך הזמן המרבי המוגדר כמילוי מקום זמני יוארך עד שלוש שנים וסמכות האישור להעסיק במילוי מקום בתפקיד בתקופה זו תהא בידי האחראי. במקרים חריגים, כאשר תקופת היעדרות העובד המועסק במשרה דרך קבע תימשך מעבר לשלוש שנים, יידרש אישור נציבות שירות המדינה להמשך ההעסקה במילוי מקום.

מילוי מקום זמני במשרה פנויה

לעניין זה ייקבע כי האחראי יהיה מוסמך לאשר העסקת ממלא מקום במשרה פנויה רק עד לסיום הליכי איוש המשרה במכרז פומבי ובהתקיים התנאים המפורטים בתקשי"ר לגבי דחיפות איוש המשרה באופן זמני ולאחר שהושלם הליך המכרז הפנימי שלא העלה מועמדים מתאימים, ובנוסף - פורסם מכרז פומבי לאיוש המשרה דרך קבע וחלף המועד האחרון להגשת מועמדותות.

רק בהצטבר תנאים אלו, ימונה כממלא מקום זמני אדם אשר לא יהיה מבין המועמדים במכרז הפומבי. הוא יועסק באופן זמני עד לסיום הליכי המכרז הפומבי ולאיוש המשרה דרך קבע או לתקופה מרבית של שנה לפי המוקדם מבין השניים. העסקת ממלא מקום על משרה פנויה מעבר לשנה, במקרים חריגים, תהיה טעונה אישור נציב שירות המדינה ומטעמים מיוחדים שייקבעו.

יישום

במהלך שנת 2014, תפרסם הנציבות את הכללים לאיוש משרה שהתפנתה באופן זמני, לרבות מנגנון התגמול לעידוד הטלת תפקיד זמנית על עובד אחר¹⁶¹, ותאציל מסמכותה בנושא לאחראי במשרדים.

במהלך שנת 2014, תפרסם הנציבות את הכללים המחייבים לאצילת הסמכויות בנושא מילוי מקום זמני במשרה פנויה, ותאציל סמכותה בנושא.

¹⁶¹ מהמקורות המתפנים מאי-איוש המשרה

אצילת סמכויות לאישור העסקת גמלאי אשר פרש משירות המדינה

עיקרי המצב הקיים

כללי העסקת גמלאים מפורטים בחוזר נציב שירות המדינה משנת 1998 ובהוראות פרק משנה 16.7 לתקשי"ר.

ככלל, אין להעסיק גמלאי שפרש פרישת חובה בשירות המדינה, אלא בפנייה מנומקת של המנכ"ל או מנהל יחידת הסמך לנציב שירות המדינה, זאת כאשר עולה צורך חיוני בהעסקת הגמלאי לאור כישוריו וככל שלא נמצא מועמד מתאים אחר למלא את התפקיד.

כיום, כל מקרה נבדק לגופו של עניין לאור ההוראות וההנחיות שהפיצה נציבות שירות המדינה לאורך שנים. בכל מקרה, הגמלאי לא יועסק בתפקיד שמילא טרם פרישתו, אך ניתן להעסיקו בתפקיד אחר בתחום שהתמחה בו. כעיקרון, ההעסקה תאושר בחצי משרה ולמשך חצי שנה בכל פעם. מספר הפעמים לא מוגבל, אלא מחייב אשור נציב שירות המדינה כל חצי שנה.

גמלאים שפרשו במסגרת פרישה מוקדמת תוך קבלת הטבות פרישה וחזרו לשירות המדינה תוך שלוש שנים מחויבים להשיב את הטבות הפרישה בהתאם לתבחינים שנקבעו בתקשי"ר.

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

יצירת מרחב גמישות למקרים שבהם נדרש מילוי מקום זמני למשרה שהתפנתה, במיוחד במקרים שבהם נדרשת מומחיות ייחודית שנצברה בארגון ולא ניתנת להשלמה בהכשרה מקצועית קצרה.

השינוי הנדרש

עיקר המקרים שבהם נדרשה העסקת גמלאים במשרדים, הם לצורך מתן מענה זמני עד למציאת עובד מחליף לאיוש התפקיד ובמקרים שבהם קיימת חיוניות לאיוש רצוף של התפקיד על ידי עובד מיומן ומנוסה ובתחום עיסוק שהכשרה מקצועית קצרה לא מתאפשרת כדי למלאו.

נציבות שירות המדינה תאציל את סמכותה לאחראי לאישור העסקת גמלאים לצורך מילוי מקום זמני בתבחינים שייקבעו ולתקופה של עד שנה.

יישום

במהלך שנת 2014, תאצול הנציבות את הסמכויות בנושא אישור העסקת גמלאים לצורכי מילוי מקום זמני, לאחר שתעדכן את הוראת התקשי"ר לעניין זה ותפרסם את ההוראות הנדרשות לצורך.

אצילת סמכויות לאישור עבודה פרטית

עיקרי המצב הקיים

התנאים למתן היתר לעבודה פרטית לעובדים בשירות המדינה נקבעו בפרק 42.4 בתקשי"ר.

בסעיף 42.412 לתקשי"ר נקבעה הסמכות למתן היתר לעבודה פרטית, בין השאר בהתייחס למקצוע ולרמת התפקיד של העובד.

בסעיף 42.415 (א) לתקשי"ר - "סייגים למתן היתר לעבודה פרטית" נקבע, כי לא יינתן היתר במסגרת שעות העבודה הנהוגות במקום עבודתו של העובד, בין אם נהוגות על פי הוראה כללית או על פי הוראה משרדית.

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

שיפור בעצמאות התפקוד של המשרדים, בהיווצר צורך למתן מענה במקרים שבהם נדרש מענה לעבודה פרטית של עובד המשרד, תוך שמירת העקרונות הנורמטיביים שנקבעו בתקשי"ר לעניין זה.

השינוי הנדרש

נציבות שירות המדינה תבחן את האפשרות להגמשת הכללים בנושא עבודה פרטית תוך אצילת סמכויות נוספות לאחראי במשרד לאשר עבודה פרטית, כגון בנושא מתן היתר לעבודה פרטית במסגרת שעות העבודה. זאת במקרים שבהם יש למדינה עניין בקיומה של העבודה הפרטית המתבקשת על ידי עובד, כגון: הוראה במוסדות להשכלה גבוהה במקצועות ייחודיים שלגביהם יש למדינה עניין ושיקבעו על ידי נציבות שירות המדינה. סמכות האישור לעניין זה תהא לתקופה מוגבלת של עד שנה ועד ארבע שעות שבועיות. למען הסר ספק, בגין שעות אלו לא ישולם לעובד שכר והן לא יוכרו כשעות עבודה, ללא קשר לרמת תפקידו של העובד ובכפוף להסכמים הקיבוציים החלים על כל אוכלוסיית העובדים.

יישום

במהלך שנת 2014, תאצול הנציבות את הסמכויות שייקבעו בנושא אישור העבודה הפרטית, לאחר שתעדכן את הוראת התקשי"ר לעניין זה ותפרסם את ההוראות הנדרשות לצורך.

תפיסת הבקרה הנדרשת לצורך אצילת סמכויות מנציב שירות המדינה

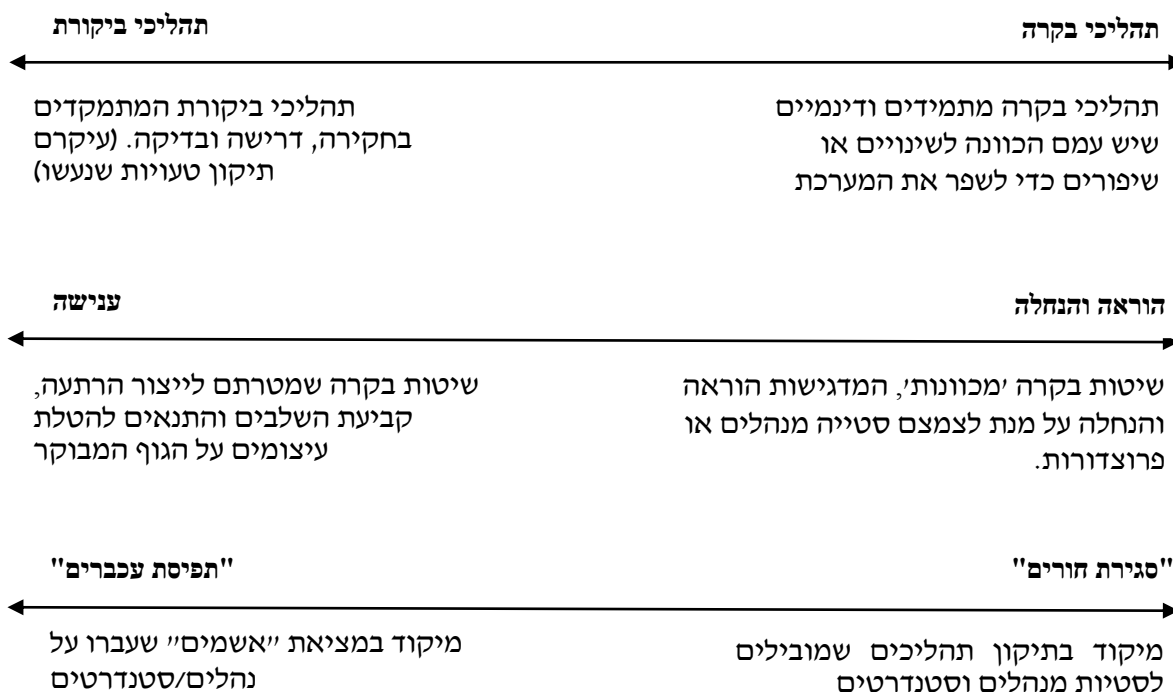
תפיסת הבקרה ועיצובה

מטרת העל של מערכת בקרה היא להיבטי ניהול והתנהלות תקינה, זאת באמצעות תהליכי וידוא יישום מדיניות, כללים, מדדים וציפיות שנקבעו על ידי הגורם המוסמך, הערכת ההתרחשויות והפעילות השוטפת ביחס אליהם, ובמקרה של זיהוי חריגה - לחולל תהליכי התראה, בדיקה ותגובה.

בנוסף, תוצרי מערך הבקרה אמורים להוות כלי רב ערך לגיבושם של שינויים, סדרים, תובנות ולקחים, שיהוו מקור הזנה של מידע חשוב הנדרש לגיבושה ולעדכונה של תורת ניהול ההון האנושי.

צירי החלטה בעיצוב תהליכי בקרה

כבסיס לקביעת מדיניות תהליכי הבקרה ומנגנוניה, נדרש להביא לכדי ביטוי את "רוח תהליך האצלת הסמכויות". רוח זו נדרשת לבטא אמון, תפישה ערכית וגישה מחנכת, מכשירה ובונה יכולת. מתוך כך, תהליכי הבקרה שילוו את תהליך האצלת הסמכויות בנציבות נדרשים ליצור איזון במסגרת שלושה צירי החלטה: (1) סוגי תהליכים, (2) שיטות הנחלה, (3) מיקוד. ביחס לאלו יודגש, כי ברוח הרפורמה הנטייה תהא לכיוון הימני של הצירים המוצגים בכל אחד מאלו:



ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

הבטחת ניהול והתנהלות תקינה לאחר אצילת הסמכויות, זאת באמצעות תהליכי וידוא יישום המדיניות, הכללים, המדדים והציפיות שקבעה נציבות שירות המדינה. ביצוע הערכת ההתרחשויות והפעילות השוטפת ביחס אליהם, ובמקרה של זיהוי חריגה – קיום תהליכי התראה, בדיקה ותגובה.

עקרונות הבקרה כחלק מתהליך האצלת הסמכויות

הגדרות האחריות לתהליכי הבקרה נדרשות להיבנות בראייה מערכתית, שבה הבקרה משולבת הן בפעילות נציבות שירות המדינה כקובעת המדיניות ומתקינה תקנות ונהלים, והן כחלק בלתי נפרד מהאחריות הניהולית הכוללת המוטלת על המנכ"ל להשגת יעדי הארגון ולקיום בקרה כמרכיב בפעילות השוטפת של המשרד.

ככלל, פעילות תקינה בשירות המדינה, על פי הכללים והנורמות הנדרשות, אינה מצויה באחריות חד צדדית של גורם זה או אחר, ואין זה נכון שתתבסס על תהליכי שיטור ואכיפה. מדובר באחריות משותפת, היושבת על כתפי הגורמים הבכירים ביותר – הן בנציבות כקובעת המדיניות, הכללים ומדדי הביצוע, והן במשרד אצל המנכ"ל וחברי ההנהלה הכפופים לו, בדגש על הסמנכ"ל הבכיר למנהל ומשאבי אנוש כאחראי.

על הנציבות מוטלת האחריות לקביעת מדיניות, נהלים, מדדי הביצוע ונורמות בקרה, ועל המשרד לקיים תהליכי ביצוע המחייבים פעילות על פי נהלי עבודה ברורים, תיעוד, שקיפות מלאה ובקרה פנימית.

אצילת הסמכויות למשרד תותנה בקיומה של מוכנות התשתית לקבלת סמכויות שיואצלו. המוכנות במשרד תורכב ממוכנות תרבותית, מקצועית, ניהולית ותכנונית. רק לאחר השלמת תהליך הסמכת המשרד על ידי נציב שירות המדינה, יחל תהליך האצלת הסמכויות למשרד זה. במשרד שייבחר כמתאים למימוש תהליך האצלה, תידרש נציבות שירות המדינה לקיים הכשרת בעלי תפקידים אשר יעסקו הלכה למעשה בפעילות שתואצל. זאת כתנאי מקדים לתהליך ההאצלה ולביסוס מוכנות המשרד.

נוסף על אלו, תנאי נוסף לאצילה יהיה קיומה של מערכת מידע ממוכנת שבה משולבת תפיסת הבקרה הכוללת התראות חריגה בזמן אמת, כחלק מתפיסה של "Built In Control". מערכת זו תאפשר, במידת הצורך, חקירת מידע לעומק (Drill down). על מערכת התפעול והשליטה הממוכנת תתווסף שכבת BI הכוללת תצוגת לוח מחוונים לקבלת מידע ניהולי עדכני. הלקוחות לקבלת נתונים והתראות על כל חריגה הם מנכ"ל המשרד והאחראי, וגוף הביקורת בנציבות שירות המדינה.

הנציב יהא רשאי להשיב את המצב לקדמותו, במקרים שבהם יראה זאת לנכון עקב חריגות מנורמות הפעולה שייקבעו. עיגונה של סמכות תהא, כאמור, תנאי להאצלת הסמכויות בהתאם למוצע במתכונת זו. במידת הצורך, באחריות הנציבות להבטיח כי סמכות זו תמצא ביטוי בתיקון החקיקה.

המחשת עקרונות יסוד אלו, ראה בתרשים הבא:

שלבי בניית מערך הבקרה

במטרה לסייע למשרדי הממשלה לעמוד ביישום מיטבי של תחומי ההאצלה, על נציבות שירות המדינה להתמקד בכמה רבדים שיסייעו לתהליך ההטמעה וזאת בהתבסס על ניסיונות העבר בתחום האצילה:

1. יצירת הנחיות מפורטות לבקרה בכל תחום תוכן מבוזר –

על נציבות שירות המדינה לקבוע לכל תחום תוכן מבוזר כללים ברורים להאצלה ומתווה בקרה ולהיערך מראש לביצוע בקרה כזו. הנחיות אלו לבקרה יבטאו הן את תפיסת הבקרה הנבנית כמכלול ואינטגרציה ביחס לכלל תחומי הסמכויות שיואצלו למשרדי הממשלה¹⁶² והן ביחס לנושא הספציפי.

2. מעבר להטמעת תרבות תכנון שנתית בגוף המטה ובגופי השטח –

בהמשך להחלטת ממשלה 4028 מיום 25 בנובמבר 2011, נציבות שירות המדינה תשתלב במעגל התכנון השנתי, כפי שנקבע על ידי משרד ראש הממשלה ומוגדר במדריך התכנון הממשלתי. היא תהווה גורם מנחה ליחידות משאבי האנוש בבניית תכנית העבודה הנגזרת מתכנית העבודה המשרדית. העמידה ביעדים, משימות ומדדי תכניות העבודה תיבחן בכלים הקיימים באמצעות מערכת תמ"ר¹⁶³ וחברות ייעוץ הפועלת במשרד במסגרת מכרז ממשלתי מרכזי. תכנית העבודה של נציבות שירות המדינה ושל אגפי משאבי האנוש במשרדי הממשלה ויחידות הסמך תהווה תשתית יסוד לאצילת הסמכויות. במקביל לעבודה על פי תכנית עבודה שנתית, יפותחו באחריות הנציבות הנחיות מקצועיות לתכנון ופיתוח הון אנושי.

רמת ואיכות התכנון, הביצוע והבקרה של תכנית העבודה של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, תשמש לבחינת התוצאות והתפוקות הנובעות מאצילת הסמכויות.

¹⁶² כך גם לגבי סמכויות שכבר הואצלו למשרדים בעבר

¹⁶³ מערכת לתכנון וניהול תכניות העבודה של הממשלה

3. הקמת מערכות מחשוב תומכות האצלה –

המערכת הראשית לניהול ושליטה בתהליכים שאצילת הסמכויות נוגעת להם, היא מודול ה-HR במערכת "מרכבה". כאמור, בהתאם לתכני ההאצלה וקביעת הבקורות ידרשו שינויים במערכת כתנאי למימוש האצילה.

בנוסף, תהליך האצילה יסתמך על מערכת תמ"ר. נציבות שירות המדינה, בשיתוף סמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש¹⁶⁴, תאפיין את מרכיב תכנית העבודה השנתית לאגפי משאבי אנוש כך שמרכיבי אצילת הסמכויות הנוגעים לתוכנית העבודה, ויכולת מדידת העמידה ביעדי השיפור הארגוניים השנתיים בתחום ההון האנושי, יוטמעו בה ככלי ניהולי.

4. הקמת מערכת הכשרה, הדרכה והסמכה -

על בסיס תחומי הביזור המואצלים ויחידות משאבי האנוש שייקחו חלק בתהליך האצילה יש להניח מספר שלבי התארגנות לביצוע הדרכה והסמכה:

(1) הגדרת רמת הכשירות הנדרשת למשרד ולבעלי הפקידים בהתאם לתכני האצילה.

(2) מיפוי צרכי הדרכה בהתאם ליישום מלוא תכני האצילה.

(3) בניית מערך הדרכה ממוקד לבעלי תפקידים העוסקים בתחומים שבהם מואצלת הסמכות למשרדים.

(4) הקמת מערך הנחיה וליווי בנציבות שירות המדינה ליישום תהליך האצילה.

(5) בניית מערך בקרה המאתגר את רמת הכשירות ובוחר אותה באופן עתי.

5. הקמת יחידת בקרה בנציבות שירות המדינה -

לצורך אצילת הסמכויות ולצד תהליכי ההנחיה, ההדרכה וליווי הטמעה, נדרשת הקמת יחידה מקצועית הפועלת בתחום פעולה המוגדר כבקרה מול משרדי הממשלה ויחידות הסמך. המיקוד בבקרה ואי התלות בהיבטי יישום והטמעת יכולות, יאפשר התמחות והתמקצעות בבקרה כתחום ייעודי ובלתי תלוי. יחידת הבקרה הצפויה לפעול מול כלל הגורמים בשירות המדינה, תוכל ליצור תמונה רוחבית על תקינות הפעילות לאור אצילת הסמכויות בכל שירות המדינה. תמונת הרוחב, יש בה בכדי להציף קשיים ואתגרים והיא מאפשרת לגבש פתרונות מערכתיים כוללים.

כמו כן, יחידת בקרה ייעודית תבטיח שימור נתח משאבי וניהולי קבוע המוקדש לתחום זה. כך יתבטל החשש כי הבקרה תידחק לטובת פעילויות נדרשות אחרות.

¹⁶⁴ בשיתוף עם צוות הפיתוח של מערכת תמ"ר

הסיכון המרכזי של מודל זה הוא היווצרותה של תחרות מול הרפרנטורה בנציבות ויצירת אי בהירות בהיבט הסמכות הנובע מהקשר מול יחידות הסמך ומשרדי הממשלה. סיכון זה עלול להוביל לחיכוכים פנימיים, להיעדר יעילות ולכפילות בתוך נציבות שירות המדינה.

הפתרון לנושא טמון בבהירות תחומי האחריות והסמכות. ככלל - הרפרנט ישמש תמיד כתובת אחת ונציג הנציבות, על כל תחומי פעילותה, מול משרדי הממשלה ויחידות הסמך. בנוסף, הרפרנט משמש כגורם שדרכו מתקיים היזון חוזר בתוך תהליכי העבודה. רק כך תתאפשר יצירת מעגל סגור בתהליכי הנחיה, ליווי, בקרה וקבלת החלטות.

גוף הבקרה יקבע את מדיניות הבקרה בנושאים השונים, ינחה על מנגנוני הדיווח, שחלקם יהיו ממוכנים וחלקם אנושיים ויתממשו באמצעות מערך הרפרנטורה, יקיים תהליכי בקרה אקטיבית בשיתוף ובשילוב הרפרנט למשרדים וימליץ על קיום תהליכי התיקון של חריגות שנמצאו.

הבטחת יכולות מנגנוני ניהול ההון האנושי במשרדי הממשלה וביחידות הסמך

1. הבהרת המחויבות הניהולית לתהליכי האצילה –

על הנציבות לוודא - מעבר ובנוסף לתהליכי ההדרכה וההכשרה, כי מנכ"ל המשרד והסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש אכן מחויבים לתהליכי ההטמעה, ההכשרה והפעילות בכפוף לכללים שייקבעו.

2. עבודת המשרד על פי מעגל התכנון השנתי –

תכנית העבודה של המשרד ותכנית העבודה הנגזרת בתחום ההון האנושי משמשות ככלי ניהול בסיסיים ליחידה וכאמצעים למעקב ובקרה אחרי התקדמות תהליך האצילה והשפעתו. בנוסף, עבודת המשרד במעגל תכנון, ביצוע ותחקור שנתי, מבטיחה תרבות ארגונית המאפשרת כינון תהליכי ניהול פנים ארגוניים באיכות גבוהה.

3. תשתית ומנגנונים תומכי שינוי במשרד –

רמת הכשירות של העוסקים בתהליך האצילה – על הנציבות לוודא טרם מימוש האצילה מסמכויותיה למשרד, שרמת הכשירות מספקת ביחידות משאבי האנוש המשתתפות וכן, לוודא עוגנים עתיים קבועים מראש המבטיחים את העלאת רמת הכשירות בהדרגה ובתהליך מתמשך.

סנקציות במקרה של חריגה - הנציבות תערוך בקורות תקופתיות של משרדי הממשלה באופן קבוע ושוטף. דרך המלך לטיפול בחריגים, אם יימצאו, תתמקד בשיפור היכולות באמצעות הדרכה, הכשרה והכוונה. עם זאת, יובהר כי במקרים שבהם יימצא כשל ארגוני מובהק, יהא הנציב רשאי להשיב את המצב לקדמותו ולהחזיר לשליטתו הישירה את הסמכויות הניתנות לו מכוח החוק. עיגונה של סמכות, כאמור, תהא תנאי להאצלת הסמכויות בהתאם למוצע במתכונת זו. בנוסף,

יובהר כי בידי הנציב הסמכות הפרטנית להתמודד עם מקרי כשל אישיים, ככל שיתגלו, בהתאם להנחיות התקשי"ר.

יישום

עד סוף שנת 2013, תחל הקמתה של יחידת בקרה בנציבות שירות המדינה, בהרכב והגדרת אחריות וסמכות ההולמים לקיומן של פעולות הבקרה הנדרשות מאצילת הסמכויות. השלמת הקמת היחידה יהיה עד שנת 2015.

כאמור בחלק הקודם, החל משנת 2013, תחל עבודת אפיון Blue Print מעודכן למערכת ה SAP HR במערכת "מרכבה", באופן ההולם את תפיסת האצילה ואת מנגנוני ההרשאה והבקרה. עד סוף הרבעון השלישי יושלם תהליך הכנת מסמך הדרישות והוא יאושר על ידי נציב שירות המדינה טרם תחילת התכנות וההטמעה.

במהלך שנת 2014, תיצור הנציבות הנחיות מפורטות לתכנון הון אנושי בהתבסס על מדריך התכנון להון אנושי¹⁶⁵, תעדכן את הוראת התקשי"ר לעניין זה ותפרסם את ההוראות הנדרשות לצורך כך.

במהלך שנת 2014, תיצור הנציבות מערכת הדרכה ההולמת לתחומי האצילה, לרבות הכשרות לסמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש ולמחלקות משאבי האנוש. ההדרכה וההכשרה בפועל יבוצעו כתנאי מקדים למימוש אצילה בכל אחד מהנושאים הצפויים לאצילה.

במהלך שנת 2014, תיצור הנציבות הנחיות מפורטות לבקרה בכל תחום תוכן מבוזר, תעדכן את הוראת התקשי"ר לעניין זה ותפרסם את ההוראות הנדרשות לצורך בסמוך למימוש האצילה. פרסום תנאי הבקרה הספציפיים המתחייבים מכל אחד מהנושאים הצפויים לאצילה יוגדר כתנאי מקדים למימוש האצילה בפועל.

במהלך שנת 2014, יחל תהליך הטמעת מרכיבי האצילה השונים במשרדי הממשלה ובמקרים מסוימים, כבתחום סמכויות התקינה, רק במשרדים שבתכנית "נחשון", וזאת בהתאם לתנאים הנדרשים למימוש האצילה בתחום הספציפי כפי שייקבע.

הוועדה העליונה לרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה תמשיך ללוות את תהליכי יישום הרפורמה עד שנת 2016. אם יידרש מטעמה ובהתאם להנחיותיה, תדון ועדת המשנה לנושא אצילת הסמכויות, בהנחיות המפורטות לתחומי האצילת הסמכויות כפי שיוצעו על ידי הנציבות במהלך שנת 2014.

¹⁶⁵ מדריך לתכנון ההון האנושי במשרד הממשלתי, מטה יישום הרפורמה בנציבות שירות המדינה, אוקטובר 2012, גרסת נספחים 3

חלק חמישי

מערך ניהול ההון האנושי בשירות המדינה

העמקת התיאום והשילוב בעבודת גופי המטה המרכזיים

כמפורט בפרק העוסק ברקע ההיסטורי, עם השנים נוצר חוסר סנכרון ובמקרים מסוימים אף נתק, בין הגופים השונים הפועלים מקצועית מכוח סמכותם בהתייחס לבעיות ולאתגרים העולים ממשרדי הממשלה ואף מהציבור עצמו. גופים המשפיעים כולם או חלקם על ההון האנושי בשירות המדינה.

זאת ועוד; מורכבותם של האתגרים שעמם מתמודד ויתמודד בעתיד שירות המדינה, הולכת וגדלה. כך גם גדלים אי הוודאות והמאפיינים הרב ממדים של אתגרים אלו.

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

העמקת שיתוף הפעולה, התיאום ומידת השילוב בין משרדי המטה המרכזיים, בפעילותם לגיבוש מענה לצרכים קיימים או מתהווים של משרדי הממשלה או של הציבור. זאת בהתמקד בפעולות המשפיעות ישירות או בעקיפין על ההון האנושי בשירות המדינה.

השינוי הנדרש

יש להקים פורום עבודה משותף לגופי המטה המרכזיים – נציבות שירות המדינה, משרד ראש הממשלה, אגף התקציבים, אגף הממונה על השכר והסכמי עבודה ומשרד המשפטים, אשר ייפגש עתית אחת לרבעון ויידונו בו סוגיות מרכזיות העומדות על הפרק ונוגעות לניהול ההון האנושי בשירות המדינה. בנוסף, יידונו בו אתגרים מתהווים ויתואמו פעולות פרטניות משותפות בסוגיות אלו.

פגישות הפורום יתקיימו במסגרת גיבוש תקציב המדינה, כחלק מתהליך אישורי תכניות העבודה למשרדי הממשלה ובסמוך להערכת המצב להון אנושי בשירות המדינה.

מעבר לפגישות העתיות של פורום זה, יתכנס הפורום ביזמת כל אחד מהגופים החברים בו לצורך טיפול בבעיות אד הוק אשר יידרשו התייחסות ומענה אינטגרטיבי.

יובהר כי פורום תיאום זה לא יגרע מסמכותו של מי מהגורמים הרלוונטיים ולא יהווה תנאי לקיום פעילות ישירה של גורם המטה מול משרדי הממשלה.

היערכות חדשה בנציבות שירות המדינה

החלטת הממשלה ליישום רפורמה בניהול ההון האנושי, הציבה בפני שירות המדינה כולו ונציבות שירות המדינה בראשו אתגרים בקנה מידה היסטורי ובעלי פוטנציאל להשפיע השפעה רבה על עתיד המדינה ואזרחיה.

החלטת הממשלה 3993, הציבה מספר מטרות על לרפורמה: חיזוק היכולות בניהול ההון האנושי מקצה לקצה, חיזוק משרדי הממשלה ויחידות הסמך בניהול ההון האנושי תוך הגברת ההתאמה בין האחריות המוטלת עליהם לבין סמכויותיהם, חיזוק נציבות שירות המדינה והפיכתה לגורם אסטרטגי מנחה ומוביל מקצועי בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה על כלל היבטיו, ובניית עמוד שדרה ניהולי בשירות המדינה, תוך ביסוס איכותו ומקצועיותו.

הכתוב בדוח קוברסקי מסוף שנות ה-80, משקף במידה רבה גם את מצבה של נציבות שירות המדינה בשנים האחרונות, אף שחלפו יותר מ-20 שנה מאז:

”...הטיפול השוטף בפרט על סרבוליו המכבידים, המעורבות הפרטנית בחיי המשרדים – דחו את התכנון ארוך הטווח והביאו לזניחת העיסוק בענייני היסוד של שירות המדינה...”

כעומק השינוי הנדרש במערך ניהול ההון האנושי במערך הממשלתי - המפורט במסמך זה, כך עומק השינוי הנדרש בנציבות שירות המדינה – על תרבותה הארגונית, תחומי המיקוד של עיסוקה, המבנה הארגוני שלה ודרכי פעילותה.

חשוב לציין כי העובדים והמנהלים בנציבות הם אנשים מסורים, ערכיים וצמאים למימוש השינוי. עד כמה עמוקה הנכונות בקרב אנשי הנציבות לקחת חלק במימוש הרפורמה, ניתן ללמוד מתוצאות תהליך שיתוף שהתקיים לקראת כנס תכניות העבודה 2013 שערכה הנהלת הנציבות לעובדיה.

בתשובה לשאלת שיתוף¹⁶⁶ שהוצגה באמצעות אתר היועצות ייחודי שהוקם לצורך כך, מתוך 240 עובדים השתתפו במענה 224 עובדים. מתוכם ועל בסיס תשובותיהם, גובשו שמונה תובנות אשר שבע מתוכם נמצאו כמהותיות לרפורמה בניהול ההון האנושי. התובנות מעידות על הנכונות והשאיפה הכנה לשינוי בראייתם; כדלקמן:

¹⁶⁶ השאלה שהופנתה לעובדים הייתה: “השנה הקרובה בעבודת הנציבות תעמוד בסימן הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. חשוב לנו למצות את הפוטנציאל שטמון בעובדים במגזר הציבורי. לכן, אחד הדברים המרכזיים עבורנו, הוא שימת דגש על פיתוח העובדים ומיצוי הפוטנציאל הטמון בהם. במה אנחנו בנציבות צריכים להתמקד כדי להצליח בכך?”

יש למסד תהליכים ומנגנונים לשיטוף עובדים והקשבה לעמדתם בתהליכי קבלת החלטות ומימושן, וזאת על מנת ליצור תחושת שיטוף והשפעה על הצלחת הארגון ועמידה במשימותיו. (31 משפטים נבחרים)



הצבת אתגרים ויצירת הזדמנויות לעובדים, נדרש להיות חלק בלתי נפרד מתהליך ההעצמה וההכוונה של העובדים, וזאת על מנת ליצור מוטיבציה ועניין בשירות אחר שנים כבשירות המדינה. (13 משפטים נבחרים)



מנהלים נדרשים ליצור בהירות ליעוד שירות המדינה, תחושת שליחות ומשמעות לעבודתו של כל עובד כפרט וכקבוצה, וזאת על מנת ליצור מוטיבציה, מחויבות, השקעה ומצוינות. (12 משפטים נבחרים)



תגמול על עשייה, לרבות שכר ואופק קידום, נדרש להיות בהתייחס לבחינת תפוקות ותוצאות של העובדים, וזאת על מנת לעודד עשייה ומצוינות. (21 משפטים נבחרים)



יש ליצור את התנאים והמנגנונים ליצירת התאמה מקסימלית בין יכולותיו של העובד לתפקידו ואופי עבודתו, וזאת על מנת להעצים את המוטיבציה ולמצות את יכולותיו. (15 משפטים נבחרים)



אופק קידום לעובד, הכולל אפשרויות לחטציה בין תפקידים וניוד, נדרש להיכלל ברפורמה, וזאת בכדי לאפשר רענון לעובדים, העברת ידע וניסיון בין יחידות ומשרדים. (20 משפטים נבחרים)



הדרכה, הכשרה והשכלה של עובדים, נדרשים להיות חלק בלתי נפרד מתכנית העבודה, וכאמצעי עיקרי להעצמה של עובדים, הרחבת ארגז הכלים שלהם וביסוס מקצועיותם. (29 משפטים נבחרים)



ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

ציטוט מתוך החלטת ממשלה 3993: חיזוק נציבות שירות המדינה כגוף המקצועי לניהול ההון האנושי בשירות המדינה וכגוף קובע מדיניות ותכנון ברמה האסטרטגית, מפקח ומקיים בקרה על יישום המדיניות הנקבעת על ידו... הנציבות תהיה הגורם המנחה והמוביל המקצועי בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה על כלל היבטיו.

עיקרי השינוי הנדרש במבנה וארגון הנציבות, אל מול פערי המצב הקיים :

מצב קיים	עקרונות השינוי
מבנה ארגוני משוטח - הבנוי כטרפז רחב בסיס עליון, המונה יותר מ-20 מנהלי אגפים הכפופים ישירות לנציב שירות המדינה, ללא רובד תיאום בין אגפי	יצירת מבנה פירמידה היררכי - עיצוב מחדש של מבנה ותפקוד נציבות שירות המדינה בהתמקד ב: איגום פעילויות בתחומי פעולה משיקים תחת מספר חטיבות מרכזיות; הטבת התיאום ועבודת המטה הבין אגפית; יצירת מנגנון מבני ותהליכי לתכנון; תיאום, תכלול וקביעת סדרי עדיפויות בפעילות הארגון, באופן ההולס את ייעוד ותפקוד הנציבות בעידן הרפורמה.
פעילות ריכוזית, עיסוק יתר בעניינים שוטפים, טשטוש ייעוד נציבות שירות המדינה כגוף מטה	ביזור ואצילת סמכויות של נציבות שירות המדינה בנושאי ניהול משאבי אנוש למשרדי הממשלה וליחידות הסמך, יחייב הקמת גוף בקרה
היעדר תורה לניהול הון אנושי	הקמת גוף¹⁶⁷ תורה ודוקטרינה
היעדר תכנון אסטרטגי ארוך טווח להון האנושי, והיעדר השפעה כלשהי על מעגל התכנון הממשלתי	הקמת גוף לתכנון אסטרטגי ומדיניות
היעדר יכולות מחקר, זיהוי מגמות והשפעה על היערכות לאתגרי העתיד	הקמת גוף מחקר
חסר בטיפול בבניית עתודת סגל בכיר, בניית עתודות מקצועיות ותהליכי הכשרת סגל בכיר כחלק ממסלולי קריירה. היעדר מכניזם להשלמת פערי ידע ויכולות במשרדי הממשלה, בהתאם לשינויים בצורכי הציבור	הקמת גוף מינהל הסגל הבכיר, גוף לניהול עתודות לשירות המדינה, ומדרשה לאומית למנהיגות, ממשל וניהול
היעדר ידע מתועד וסדור המבסס יכולת הנחיה וליווי לשינויים ארגוניים, התאמת ארגונים למשימותיהם, ותכנון כוח עבודה	הקמת גוף לייעוץ ארגוני, והקמת גוף להנדסה, ארגון, שיטות ותכנון כוח עבודה
עמימות בהסדרה מערכתית לנושאי תנאי השירות והפרט	מיסוד והסדרה ארגונית של היחידה לתנאי השירות והפרט
התאמת מבנה ותחומי פעילות אגף בחינות ומכרזים לרפורמה	רפורמה בתחום המכרזים בשירות המדינה - יצירת יכולות הכשרה למרכזי ועדות מכרזים, הכשרה והסמכה לחברי ועדות מכרזים, השתתפות במכרזים, פיקוח ובקרה על ניהול המכרזים במשרדים ובמכונים, פרסום קובץ הוראות של דיני מכרזים ועוד

¹⁶⁷ גוף משמעותי, כי הגדרת רמת התפקיד ומיקומו המדויק במבנה הארגוני העתידי של נציבות שירות המדינה – ייעשה בהמשך, באחריות נציב שירות המדינה

הסמנכ"ל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד הממשלה וביחידות הסמך

רקע על תחומי האחריות המקצועית של הסמנכ"ל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש

הסמנכ"ל הבכיר למנהל ומשאבי אנוש (להלן: הסמנכ"ל) משמש כסגן הבכיר של הסמנכ"ל לנושאי ניהול ההון האנושי ולרוב גם לנושא המינהל. הגדרת תפקידו הפורמלית של הסמנכ"ל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש מופיעה בתקשי"ר¹⁶⁸:

"(א) סגן מנהל כללי בכיר למינהל ומשאבי אנוש (להלן – "האחראי") כפוף מנהלית במישרין למנהל הכללי של המשרד. כפוף מקצועית לנציב שירות המדינה ומונחה על ידו בנושאים הנוגעים לסמכויות נציב שירות המדינה.

התעוררו חילוקי דעות בין מנהל כללי של משרד לבין האחראי, בנושאים שבתחום טיפולה של נציבות שירות המדינה - יובא הנושא להכרעת נציב שירות המדינה.

(ב) האחראי נושא באחריות כוללת בתחומים הבאים: משאבי אנוש, הדרכה, קידום איכות ומצוינות, ניתוח מערכות מינהל, תקציב תפעולו של המשרד לרבות תכנון ותקצוב, בנא"מ, הנדסת ייצור, שירותי רווחה וביטחון: כן עשוי הוא למלא תפקידים נוספים כפי שתקבע הנהלת המשרד.

להלן תפקידיו וסמכויותו העיקריים:

1. ניהול העובדים ביחידות הכפופות לו ישירות: משאבי אנוש, תכנון תקצוב, הדרכה, איכות ומצוינות, או"ש, בנא"מ, הנדסת ייצור, שירותי רווחה וביטחון וכן יחידות המטפלות בנושאים מיוחדים שבאחריותו;

2. קביעת מדיניות משאבי אנוש של המשרד וסדרי העדיפויות בו, בתיאום עם הנהלת המשרד ובמסגרת ההנחיות הכלליות של נציבות שירות המדינה, חוק התקציב, שיא כוח אדם בתקציב ובמסגרת התקציב העסקת כוח אדם ארעי;

3. אחריות להכנת הצעת התקציב של המשרד ולתפעולו;

4. אחריות לגיבוש והכנת תקן כוח האדם של המשרד, לרבות דרגות, דירוגים, ותיאורי תפקידים לתחומי הפעולות השונות ברמת המטה והשדה ובהתאם לצרכים המשתנים של המערכת והטיפול בנושאים אלה בנציבות שירות המדינה;

5. אחריות להכנת מערך כוח אדם לשעת חירום ולהפעלתו בעת הצורך;

6. אחריות לגיבוש נהלים והנחיות בדבר נהלי וסדרי העבודה במשרד וביחידות המנהליות ולהכנת תכנית העבודה השנתית במשרד היחידות במשרד ופיקוח על ביצוען;

7. אחריות על קידום האיכות והמצוינות בהתאם להוראות פרק 60 בתקשי"ר (אלא אם מונה לכך על ידי הסמנכ"ל בעל תפקיד מקביל אחר);

8. אחריות למילוי משרות פנויות. גיוס עובדים ותנאי העסקתם בהתאם לנהלים, מילוי מקום ומינוי בפועל, קביעת דרגה וקידום עובדים בדרגה. הפסקות עבודה ופרישת עובדים;

9. פיקוח על החלת הוראות הסכמי העבודה על עובדי המשרד;

10. אחריות לסדרי משמעת במשרד וקיום הוראות החוק והתקשי"ר;

¹⁶⁸ הוראה מס 03.251

11. אחריות לאיתור צורכי השתלמות והדרכה משלימה של עובדי המשרד, לפיתוח כישוריהם והעלאת רמתם המקצועית;

12. טיפול ישיר בסגל הבכיר, במסגרת מדיניות המשרד ונציבות שירות המדינה;

13. פיתוח גאוות יחידה בכל הרמות;

מאז פרסום הוראת תקשי"ר זו, ניתן ביטוי בפרסומים עדכניים יותר של נציבות שירות המדינה להתפתחות תפיסת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, וכשתמע – על תחומי אחריותו וסמכותו של הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש ;

בהתייחס לשינויים בתפיסת ניהול ההון האנושי פרסמה הנציבות בפברואר 2012 חוזר שבו נכתב :

"בעוד שהעיסוק המסורתי במשאבי אנוש התבטא באוריינטציה של מתן שירותים, התפיסה העכשווית מתייחסת למעורבות תחום משאבי האנוש בתכנון האסטרטגי וביישום המדיניות הכוללת של הארגון. מנהלי משאבי אנוש, המופקדים על ניהול ההון האנושי בארגון, נדרשים להוביל שינויים ארגוניים ולבחון נושאים בראייה מערכתית ומתכללת. הם מחויבים לכישורי ניהול, לידע מקצועי, ליכולת ניתוח וקבלת החלטות, למתן שירות מקצועי, יעיל, זמין ואיכותי, והכל על מנת להוביל את הארגון למימוש יעדי ומטרותיו.¹⁶⁹"

במדריך התכנון להון אנושי¹⁷⁰ אשר פרסמה הנציבות באוקטובר 2012 נכתב :

"מדריך זה מתייחס למכלול תחומי אחריותו של סמנכ"ל בכיר למשאבי אנוש במשרד הממשלתי – כראש אגף השותף בתהליכי קבלת ההחלטות האסטרטגיות במשרד ויישומן, בנושא באחריות מקצועית עליונה במשרדו לניהול ההון האנושי (המהווה את משאב העיקרי שבארגון), וכראש אגף רוחבי המעניק שירותים ליחידות המשרד ולעובדים כפרט..."

"התכנון האסטרטגי של משאבי האנוש, מתייחס לארבע "אבני בניין" בניהול ההון האנושי; א. התאמת המבנה של הארגון למשימותיו (צמצום הפער שבין הצרכים הנובעים מהמשימות ובין ארגון "כוח העבודה" של המשרד).

ב. ניהול כוח אדם הנושא את כישורי הליבה של הארגון (הבטחת התאמה רב שנתית בין כמות ואיכות כוח האדם ההווה את אוכלוסיית העובדים בעלת כישורים המוגדרים כיכולות הליבה של המשרד לבין הצרכים הנגזרים מיעדי המשימות השנתיים והרב שנתיים).

ג. פיתוח ההון האנושי ותהליכי מיצוי הפוטנציאל שבו לצורכי להשגת מטרות המשרד (מיצוי הפוטנציאל של ההון האנושי של המשרד, באופן ההולם לצרכיו ויעדיו המשימתיים).

ד. ניהול מערכת יחסי העבודה והשכר (א. שימור הגמישות הניהולית ורציפות פעילות שוטפת, תוך שמירה על מערכת יחסי עבודה תקינה עם ארגון העובדים היציג במשרד ב. בקרה ושליטה בהוצאות השכר).

¹⁶⁹ אתר נציבות שירות המדינה, שינויים במערך ניהול משאבי אנוש בשירות המדינה ומיצובו כפרופסיה מקצועית, מספר חוזר 2/2012

¹⁷⁰ מדריך לתכנון ההון האנושי במשרד הממשלתי, מטה יישום הרפורמה בנציבות שירות המדינה, אוקטובר 2012, גרסת נספחים 3

עוד על תחום אחריותו וסמכותו של הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש ניתן ללמוד מהחלטת הממשלה 5342¹⁷¹ שהתקבלה בתחילת שנת 2013 ועוסקת בחילופי מנכ"לים ומבהירה, בין השאר, את תחומי אחריותו של הסמנכ"ל הבכיר והדיווחים הנובעים מכך:

"...הסמנכ"ל הבכיר למנהל ומשאבי אנוש של המשרד יכין מסמך שבו יוצגו לפני המנכ"ל הנכנס, בין השאר, הנושאים הבאים:

1. נתוני כוח אדם כלליים במשרד, לרבות שיאי כוח אדם, תקנים ואיוש.
2. נתונים ארגוניים של המשרד, לרבות תרשים מבנה ארגוני של המשרד, שינויים ארגוניים ומבניים שנערכו לאחרונה, ואלו המצויים בתהליך ביצוע.
3. נתוני הנהלה בכירה במשרד, לרבות תמונת איוש כוללת וצפי פינוי משרות (פרישות גיל, קצובות כהונה וכד'), דף נתונים אישיים בסיסי על כל חברי ההנהלה.
4. נתונים בדבר פיתוח ההון האנושי, לרבות עתודה ניהולית והכשרות.
5. הסמנכ"ל הבכיר יציג בפני המנכ"ל את הנתונים שפורטו מעלה, וכן יציג בפניו נושאים בעלי השפעה מערכתית על המשרד הנובעים מתהליכים פנימיים (כגון – מערכת יחסי עבודה, שינויים ארגוניים ומבניים וכד'), וכאלו הנובעים מתהליכים חיצוניים (כגון - משמעויות הנחיות הנובעות מנציבות שירות המדינה בדבר רפורמה בניהול ההון האנושי, משמעויות הנובעות מהנחיות אגף התקציבים על צמצום שיאי כוח אדם ועוד..."

¹⁷¹ החלטת הממשלה התקבלה בתאריך 27 בינואר 2013

עיקרי המצב הקיים

תפקיד הסמנכ"ל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש לא נבחן לעומק במשך שנים רבות ולא בוצעו שינויים והתאמות למציאות המשתנה בהגדרת סמכותו הפורמלית, על אף מרכזיותו והשינויים בתחומים הרבים שבהם הוא נושא באחריות.

במשך השנים נוצר חוסר הלימה בין האחריות המוטלת על הסמנכ"לים לבין הכלים והסמכויות העומדים לרשותם לצורך מימוש אחריות זו. כן גם נוצרו שינויים במבנה המטה המשרדי ובהגדרות בעלי תפקידים חדשים¹⁷² בהנהלת המשרד, ומערכת יחסי הגומלין ביניהם לא הוסדרה בידי הנציבות מבחינה תורתית, תפיסתית ובראיה מבנית-תפקודית כוללת.

צוות סמנכ"לים¹⁷³ אשר מונה על ידי נציב שירות המדינה לבחינת מעמד הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש במשרדי הממשלה, כתב:

"...נוצרה בעיה של חוסר הלימה בין מעמדו של הסמנכ"ל הבכיר וסמכויותיו, לבין האחריות המוטלת עליו. בעיה זו באה לידי ביטוי במספר מישורים כמפורט:

1. העברת סמכויות רבות בתחום המנהל הועברה לידי המנכ"לים במשרדים, בעוד שהאחריות ליישומן נותרה בידי הסמנכ"לים הבכירים.

2. יצירת תלות רבה של המשרדים (והסמנכ"לים כנציגיהם) בנציבות שירות המדינה בכל הנוגע לניהול המשאב האנושי (התגברות בריכוזיות יתר), וקושי הולך וגובר על הסמנכ"לים לממש את אחריותם בתחום זה.

3. שחיקה במעמד הסגל הבכיר והכפפת מנהלים בדרגים בכירים למנכ"לים ולא לסמנכ"ל כבעבר, דבר שיצר לעתים מבנה ארגוני לא הגיוני, יחסי עבודה מורכבים ומוטת שליטה בלתי אפשרית למנכ"לי המשרדים.

4. עם השנים הלך תחום המנהל וגדל, עד שכיום הוא כולל בתוכו עיסוקים רבים ומגוונים הנוגעים לתפעול המשרד, חלקם נושקים לניהול המשאב האנושי וחלקם לא. במקביל וכחלק ממגמה כלל עולמית, החלו רווחות גישות הרואות בניהול המשאב האנושי תחום מקצועי מובהק הדורש מומחיות ועיקרו בניתוח ארגוני, בבניית מסלולי קריירה, באבחון יחידות ועיסוקים ובפיתוח ארגוני ואישי, ופחות בהיבטים טכניים של תפעול כוח אדם.

¹⁷² בחלק ממשרדי הממשלה נוצרו עם השנים תפקידים חדשים – כדוגמה: ראש אגף תקציבים, ראש אגף תכנון ומדיניות. כמו כן, בחלק ממשרדי הממשלה קיים תפקיד משנה למנכ"ל. בכל אלו, אין אחידות במאפייני תפקוד המטה המקצועי של המשרד וביחסי הגומלין בין חבריו

¹⁷³ צוות סמנכ"לים בנושא מעמד הסמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש בראשות עו"ד אבי חליבה

5. שני התחומים - תחום המנהל ותחום משאבי האנוש - מנוהלים בידי שני גורמי מטה שונים בממשלה: תחום משאבי האנוש מרוכז ומנוהל על ידי נציבות שירות המדינה, בעוד תחום המנהל מנוהל ומרוכז בעיקרו על ידי החשב הכללי.

למרות תחומי האחריות הרגישים המופקדים בידיו, לתפקיד הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש לא קיימת כל הכשרה פורמלית. אין מערכת הדרכה היוצרת בסיס ידע מקצועי ואין כל תורת ניהול הון אנושי סדורה ונגישה, אשר ביחס אליה נבנית מערכת יכולות מקצועית המאפשרת התמודדות ראויה עם האתגרים הניצבים מול אלו שמונו למשרות הללו במשרדים.

יש לציין, כי בנציבות שירות המדינה חלק מהממונים על המערכות השונות יזמו¹⁷⁴ הדרכה אישית של הסמנכ"לים עם כניסתם לתפקיד, אולם הדרכות אלו לא קיבלו מעמד ונוצקו כתוכן הדרכה פורמלי. הן לא הפכו לנחלת הכלל. ורמתן לא נבחנה באמות מידה מקצועיות המקובלות לתכני הכשרה סדורים.

כמו כן, יש לציין את קיומו של פורום הסמנכ"לים הבכירים למשאבי אנוש, המתכנס אחת לרבעון ובמסגרתו מתקיים תהליך של שיתוף ידע ורישות חברתי-מקצועי בעל ערך רב.

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

איוש משרדי הממשלה בסמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש ברמה אישית ומקצועית מיטבית, בעלי סמכות, ידע והכשרה, ההולמים את האתגרים ואת תחומי האחריות שהוגדרו להם ובדגש על אחריותם לניהול ההון האנושי.

השינוי הנדרש

גיבוש מחדש של תפיסת תפקיד הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש, אחריותו וסמכויותיו

על הנציבות לגבש מחדש את תפיסת התפקיד בראייה אסטרטגית ומקצועית, ההולמת את תפיסת הרפורמה ויסודותיה, שבמרכזה הגדלת אחריותו ועצמאות תפקודו של המשרד הממשלתי בניהול ההון האנושי. מתוך כך נדרשת העצמת יכולותיו וסמכותו של הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש כחבר הנהלה בכיר, כאחראי וכנציגו המקצועי של נציב שירות המדינה במשרד הממשלה או ביחידת הסמך.

על הנציבות להגדיר את תחום אחריותו של הסמנכ"ל הבכיר בהתייחס לאחריותו למינהל במשרד הממשלתי. בנציבות תתקיים עבודת חשיבה בדבר האפשרות להפרדה בין תחום המינהל לתחום ניהול ההון האנושי, בהתייחס לגודל המשרד והיקף האחריות בתחום ניהול ההון האנושי והמנגנונים הנגזרים מכך.

¹⁷⁴ כדוגמה ניתן לציין את פעילות ההנחיה האישית שמקיים סגן נציב שירות המדינה, מר מוטי אהרונ, לסמנכ"לים חדשים המתמנים לתפקיד

בנוסף, נציבות שירות המדינה תפעל לעדכן את הגדרות אחריותו הפורמאלית של הסמנכ"ל הבכיר למשאבי האנוש, להבהיר את היותו חבר בכיר בהנהלת המשרד ולהטמיע תפיסת תפקיד אסטרטגית ומקצועית כאחד.

חיזוק הקשר המקצועי בין נציבות שירות המדינה, ובראשה נציב שירות המדינה ודרג הסמנכ"לים הבכירים למשאבי אנוש – ללא שינוי בהגדרות הכפיפות

משמעות הגדרתו של הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש כבא כוחו של נציב שירות המדינה, מתחזקת בעידן הרפורמה בניהול ההון האנושי. דווקא בשל חשיבות כפיפות הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש למנכ"ל במשרד, לא ניתן לבסס את ייצוג עמדות הנציבות, תורתה והנחיותיה המקצועיות ואף את תפיסת העולם של נציב שירות המדינה, רק על ספר הנחיות התקשי"ר. ייצוג מקצועי זה נדרש להתבסס על היכרות וקשר מקצועי-אישי, פתיחות להיוועצות בסוגיות מהותיות בראיית הסמנכ"לים ונכונות לקשב ולתמיכה מקצועית מצד הנציבות ונציב שירות המדינה העומד בראשה.

נציבות שירות המדינה תפעל להעמיק ולבסס את הקשר המקצועי עם דרג הסמנכ"לים הבכירים למשאבי אנוש באמצעות הפעולות הבאות:

1. יינתן משקל גדול יותר לנציבות שירות המדינה בתהליך הבחירה והאיוש של משרת הסמנכ"ל וזאת באמצעות נוכחות אישית של נציב שירות המדינה כחבר בכל ועדת מינויים לתפקיד סמנכ"ל בכיר למשאבי אנוש, או מנהל בכיר החבר בהנהלת הנציבות.
2. לכל סמנכ"ל חדש ימנה נציב שירות המדינה חונך אישי, אשר ילווה אותו בכניסה לתפקידו בשנה הראשונה לכהונתו. כחונך, ימונה אדם בכיר אשר כיהן לפחות במשרת סמנכ"ל בכיר בשירות המדינה.
3. אחת לשנה, נציב שירות המדינה יקיים פגישה אישית עם כל סמנכ"ל בכיר בשירות המדינה, שבה תיערך היכרות אישית ויתאפשר שיתוף בלתי אמצעי של הנציב בדילמות מקצועיות מהותיות.
4. נציב שירות המדינה או מי מטעמו, יוביל פורום מקצועי קבוע לסמנכ"לים אשר יופעל, בנוסף על המפגשים הרבעוניים, כקבוצות חשיבה בנושאים מהותיים. פורום זה יקיים קשר שוטף ונציבות שירות המדינה תהא אחראית לעדכונים שוטפים וייחודיים לשכבה זו, וכן לשיתוף ידע באמצעות ממד מתקשב אינטרנטי פנים ממשלתי.

ביסוס יכולות מקצועיות לסמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש

1. נציבות שירות המדינה תיבנה קורס הכשרה מקצועית לסמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש. קורס זה יוגדר כקורס חובה ומסמין לכל סמנכ"ל שימונה לתפקיד במהלך שנת כהונתו הראשונה לתפקיד.
2. ייבנה מסלול קריירה גנרי לסמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש תוך ביטוי לניוד בין משרדי, ובין משרות מטה בנציבות ובמשרדי המטה המרכזיים האחרים, לתפקידי הקו בשטח.
3. במשך השנתיים הראשונות לכהונתו, כל סמנכ"ל בכיר למשאבי אנוש יחויב במעבר הכשרת מנהלים בכירה וכלל שרותית, במסגרת המדרשה הלאומית למנהיגות, ממשל וניהול.
4. ייבנה מסלול עתודה ניהולי ייחודי לסמנכ"לי משאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. למסגרת זו ייבחרו הן מועמדים בעלי ניסיון ורקע בתחום ניהול אנושי והן בעלי תפקידים בעלי ניסיון מתחום הליבה של המשרד.

שיפור יכולות יחידות משאבי אנוש במשרדים:

נציבות שירות המדינה תקיים בחינה והגדרה מחודשת למנגנון הניהול להון האנושי במשרדי הממשלה. הצורך במנגנון נובע מיישום הרפורמה בניהול ההון האנושי והצורך בהעמקה מקצועית. הבחינה תיעשה בהתמקד בהיבטי הדרכה, תכנון ניהול ההון האנושי, תקינה ושינויים ארגוניים. בחינה זו תבוצע בשים לב לתנאי הסף למשרות אלו, לאיכות כוח האדם הנדרש לאיושן, להכשרות הנדרשות ולתנאי ההעסקה.

יישום

החל משנת 2013, אחת לשנה, נציב שירות המדינה יקיים פגישה אישית עם כל סמנכ"ל בכיר בשירות המדינה.

החל משנת 2013, בכל ועדת בוחנים לתפקיד סמנכ"ל בכיר למשאבי אנוש ישמש נציב שירות המדינה כיושב ראש הוועדה, או לחלופין, מנהל בכיר החבר בהנהלת נציבות שירות המדינה.

החל משנת 2014, לכל סמנכ"ל חדש שייבחר ימנה נציב שירות המדינה חונך אישי, אשר ילווה אותו בכניסה לתפקידו בשנה הראשונה לכהונתו.

עד סוף שנת 2013, נציבות שירות המדינה תבנה ותיישם לראשונה קורס הכשרה מקצועית לסמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש.

במהלך שנת 2014, תאופיין מערכת אינטרה-נט לקיום פורום לשיתוף ידע ורישות חברתי-מקצועי של סמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש. הקמת הרשת תתקצב לביצוע בשנת 2014 ותיושם עד סיום שנה זו.

במהלך שנת 2014, תגובש תפיסת והגדרת התפקיד של הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש כאחראי בשירות המדינה. נוסף להגדרה זו יוגדרו אמות המידה שלפיהן תיבחן האפשרות להפרדת תחום המינהל ותחום משאבי האנוש.

במהלך שנת 2014, באחריות הנציבות לקיים בחינה והגדרה מחודשת למנגנון הניהול להון האנושי במשרדי הממשלה, הנובע מיישום הרפורמה בניהול ההון האנושי והצורך בהעמקה מקצועית.

במהלך שנת 2014, ייבנה מסלולי קריירה גנרי לסמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש, תוך ביטוי לניוד בין משרדי, ובין משרות מטה בנציבות ובמשרדי המטה המרכזיים האחרים.

העמקה מקצועית למערך משאבי האנוש במשרדי הממשלה

מתוך מטרה לשפר את המעמד המקצועי של עובדי יחידות משאבי האנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך מונתה בנציבות שירות המדינה¹⁷⁵ ועדת היגוי בין משרדית לגיבוש הצעה לתכנית הכשרה לעובדי יחידות משאבי האנוש.

בנוסף להמלצותיו על מערך ההכשרה הנדרש, התייחס הצוות לעובדה שמערך ההכשרות מהווה חלק מתהליך רחב, אשר נועד למצב את תחום העיסוק במשאבי אנוש כפרופסיה מקצועית בשירות המדינה.

נוסף על כך, החלטת ממשלה מספר 3993 מיום 18 בדצמבר 2011 בנושא שיפור מנגנוני ההון האנושי בשירות המדינה קבעה את שני יעדי המשנה הבאים:

1. "פיתוח מקצועי של מנהלים ועובדים המופקדים על ניהול משאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, תוך מתן דגש על גישה מקצועית פרואקטיבית (יזמות, נגישות, זמינות וכד')."
 2. הענקת הסמכות מקצועיות נושאיות, התואמות לרמות התפקידים ולתחומי האחריות והסמכות של המופקדים על ניהול משאבי האנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך".
- לאור זאת הורחבו משימותיה של ועדת ההיגוי הבין משרדית לבחינת יישום של שלושת היעדים הבאים:
1. פיתוח מודל תפקודי וגיבוש מבנה ארגוני המחולק להתמחויות מקצועיות, לפי תפקידי הליבה בתחום ניהול המשאב האנושי.
 2. פיתוח הכשרות ייעודיות על פי תחומי העיסוק השונים.
 3. הסמכה מקצועית של עובדי יחידות משאבי האנוש ופיתוח יכולת ההכלה של תהליכי העבודה הנגזרים מהסמכויות המואצלות במסגרת הרפורמה.

עיקרי המצב הקיים

על אף התפתחות תפיסת התפקיד של ניהול ההון האנושי כתפקיד אסטרטגי בהובלת הארגון להשגת מטרותיו, יחידות משאבי האנוש בשירות המדינה עדיין נתפסות כיחידות מבצעות מדיניות ועיקר עיסוקן נוגע לתחום מתן שירותים בסיסיים לעובדי הארגון.

כמו כן, רבים מעובדי היחידות אינם בעלי השכלה אקדמית וללא השכלה או הכשרה פורמלית בתחומים הרלוונטיים לניהול ההון האנושי.

¹⁷⁵ הוועדה מונתה על ידי סגן נציב שירות המדינה, מוטי אהרונים

לרוב, תחום ניהול ההון האנושי לא נהנה מיוקרה מקצועית ההולמת את עולם התוכן שבו הוא עוסק, דבר המטיל קושי רב על גיוס אנשים איכותיים למשרות אלו.

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

מיצוב תפיסת התפקיד של ניהול משאבי האנוש כתחום מקצועי מובהק בעל משמעות אסטרטגית. כמין כן, גיבוש מבנה ארגוני המתייחס להתמחויות השונות, תוך מתן הסמכה לעוסקים בכל תחום התמחות, בהתאם לתכולות האצלת הסמכויות ולתהליכי העבודה הנגזרים מהם.

השינוי הנדרש

1. מיפוי והגדרת תחומי הליבה המרכיבים את עולם העשייה בתחום משאבי האנוש.
2. גיבוש מודל של מבנה ארגוני ליחידת משאבי אנוש על פי חלוקה להתמחויות ובהתאם להיקפי הפעילות ומורכבותה, המבטאים את השונות בין המשרדים.
3. עדכון תיאורי התפקידים.
4. הבניית מערכי הכשרה והסמכה לעוסקים בכל תחום.

יישום

במהלך שנת 2014, באחריות הנציבות ימופו תחומי הליבה והשונות הבין משרדית, הנוגעים להיקפי פעילות ניהול ההון האנושי ולמורכבותה.

במהלך שנת 2014, באחריות הנציבות יגובשו המודלים הארגוניים הנדרשים בהתאם להמלצות ועדת ההיגוי הבין משרדית ולעקרונות היישום.

במהלך שנת 2014, באחריות הנציבות ייבנה מערך ההכשרה וההסמכה לעובדי יחידות משאבי אנוש, בהתאם לתחומי הליבה ולתכני הסמכויות המואצלות.

במהלך שנת 2015, באחריות הנציבות יותאמו המבנים הארגוניים של יחידות משאבי האנוש להמלצות ועדות ההיגוי.

חלק שישי

יישום הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות

המדינה

"ולא המדרש עיקר, אלא המעשה" (אבות פ"א, י"ז)

נציב שירות המדינה – כנושא באחריות כוללת לרפורמה, תכניה ויישומה

נציב שירות המדינה, בהיותו האחראי על ניהול ההון האנושי בשירות ומדינה וכמי שעומד בראש נציבות שירות המדינה – נושא באחריות כוללת על הרפורמה, תכניה ויישומה לרבות שינויים שיידרשו. נציבות שירות המדינה כולה, על יחידותיה השונות, תופעל ותותאם בפעילותה ובארגונה לצורך יישום הרפורמה והטמעתה כמפורט בדוח.

ועדת היגוי ליישום הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה

הן בשל הצורך בשילוב זרועות של יחידות המטה הרלוונטיות והן נוכח מורכבותה של הרפורמה המוצעת והצורך בבחינה זהירה ומתמדת של יישום ההמלצות, תוך הפקת לקחים והתמודדות עם מצבים שונים שחלקם בלתי צפויים, מוצע כי לאורך שנות יישום הרפורמה תפעל ועדת היגוי, בהרכב כמפורט להלן: יו"ר נציב שירות המדינה, חברים: מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על השכר ויחסי העבודה, ראש אגף התקציבים, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, סמנכ"ל לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה וראש מטה יישום הרפורמה. ועדת ההיגוי תלווה את תהליכי היישום ותעקוב אחריהם ותסייע בידי הנציב, במידת הצורך, בפתרונות לבעיות שיתעוררו ותבחן שינויים שיידרשו.

מטה יישום הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה

לצורך תהליך היישום, המהווה את לב עיסוקה של הנציבות בשנים הקרובות, הקים נציב שירות המדינה את המטה ליישום הרפורמה בניהול ההון האנושי. המטה ישמש כזרוע הביצועית למימוש החלטת הממשלה וכלל תכני היישום. הקמת מטה היישום החלה עוד במהלך דיוני הוועדה, מתוך הבנה כי נדרשת רציפות מלאה בין שלב המחשב - שאלת ה- "מה?", דרך שלב התכנון - שאלות ה"איך?" וה-"מתי?" ושלב היישום עצמו.

בהגדרת תפקידי מטה יישום הרפורמה וראש המטה העומד בראשו, קבע הנציב כי ראש המטה יהיה אחראי לנושאים הבאים: ירכז את עבודת ועדת ההיגוי לרפורמה; יישא באחריות לכלל פעילויות תהליכי יישום הרפורמה והטמעתה במשרדים ויחידות הסמך תוך קביעת סדרי עדיפויות, לוחות זמנים ומשאבים; יישא באחריות לריכוז נתונים, דיווח התקדמות, הכנת ניירות עמדה, סקירות מקצועיות הנוגעות לרפורמה; ירכז את הפעילות מול משרדי המטה המרכזיים של

הממשלה - ראש הממשלה, אוצר, משפטים, הנהלות משרדי הממשלה ויחידות הסמך וכן גורמים רלוונטיים נוספים בכל הנוגע ליישום הרפורמה.

התפיסה התהליכית ליישום הרפורמה

"היה רבי מאיר אומר; כשעמדו ישראל על הים, היו השבטים מנצחים זה בזה. זה אומר: אני יורד תחילה לים וזה אומר אני יורד תחילה לים [...] מתוך שהיו עומדין ונוטלין עצה אלו באלו קפץ נחשון בן עמינדב וירד תחילה לים". מסכת סוטה לו, ל"ז.

התפיסה התהליכית שנקבעה היא כי תהליכי הטמעת הרפורמה יהיו בשלושה מסלולים עיקריים: מסלול הטמעה מלא הממוקד בכמה משרדים נבחרים בשירות המדינה – בתכנית ששמה "תכנית נחשון", מסלול הטמעה רוחבי המתייחס לחלקים נבחרים מתכני הרפורמה לכל משרדי הממשלה, ומסלול הטמעה המותאם ייחודית למערכת הביטחון.

בחירה במשרדים מובילים – "תכנית נחשון"

מדיניות ועדת ההיגוי לרפורמה ובראשה נציב שירות המדינה היא יצירת שינוי עמוק ויסודי בכלל היבטי ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, ובין השאר יצירת גמישות ניהולית של משרדים ויחידות הסמך בשירות המדינה, באמצעות אצילת סמכויות¹⁷⁶.

כעומק הרפורמה ומרכיביה בעיקר בתחום אצילת סמכויות למשרדים והעמקת עצמאותם וגמישותם הניהולית, כך נדרש עומק חוסנה של התשתית המקצועית, הניהולית והתרבותית במשרדים שבהם יוטמעו מרכיבים אלו.

מתוך כך ולצד הטמעה רוחבית, כלל משרדית, של מרכיביה השונים של הרפורמה, הוחלט כי יישום מרכיבי הליבה של הרפורמה, ובמרכזם הרחבת סמכויות תקינה, יחל במשרדים וביחידות סמך בודדים ונבחרים שבהם קיימת תשתית תרבותית, ניהולית ומקצועית יציבה ויכולות הכלה, בקשר לניהול ההון האנושי.

ביתר משרדי הממשלה ויחידות הסמך בשירות המדינה, יחל בו בזמן תהליך בנייה וביסוס יכולות שעם השלמתן – יורחבו לגביהן מרכיבי אצילת הסמכויות ויישום מנגנוני תגמול מצוינות.

התחלת היישום המלא רק במשרדים נבחרים במהלך 2013, תאפשר תהליכי למידה, תחקור יצירת תובנות והתאמות נדרשות – טרם המעבר ליישום בכל משרדי הממשלה ובכל מרכיבי הרפורמה.

¹⁷⁶ גמישות ניהולית – יכולת ההנהלה להתאים את מבנה הארגון ודרכי פעילותו לתנאים המשתנים בסביבה שבה הוא פועל ולצרכיו הפנימיים, זאת לצורך השגת מטרותיו, יעדיו המשימתיים וקיומו השוטף

תנאי סף לבחירת משרדים לתכנית "נחשון"

מחויבות מנכ"ל לתהליך:

- אחריות ומחויבות אישית כוללת של המנכ"ל לקיום כלל תהליכי ההטמעה כפי שתקבענה נציבות שירות המדינה או ועדת הרפורמה העליונה. התהליכים מורכבים מהדרכות, הטמעת מערכות ומיכון, השתתפות פעילה ורציפה של נציגי המשרד בקבוצות תכנון, מדידה ובקרה וכד'.
- עמידה בראש ועדת היגוי משרדית שתוקם לצורך יישום הרפורמה במשרד ובה חברים סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש וראש אגף בכיר לתכנון ומדיניות. יתר חברי הוועדה ייקבעו בהתאם להחלטת המנכ"ל בתיאום עם הנציבות.
- מינוי משותף של המנכ"ל ונציב שירות המדינה אשר יוענק לסמנכ"ל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש כראש תכנית היישום במשרד.
- דיווח תקופתי לראש מטה הרפורמה בנציבות שירות המדינה. הדיווח יימסר אחת לשישה חודשים ויעסוק בהתקדמות בנושאים הנכללים במרכיבי הרפורמה, בהתאם לפורמט דיווח שתקבע נציבות שירות המדינה.

מוכנות ניהולית ותכנונית (מעגל התכנון השנתי):

- עבודה על פי מודל מעגל התכנון השנתי ומדריך התכנון הממשלתי¹⁷⁷.
- תכנית עבודה משרדית לשנת 2013 מובנית ומסוכמת - טרום אישור תקציבי.
- תכנית עבודה למשאבי אנוש הבנויה על פי מדריך התכנון להון אנושי¹⁷⁸.

מוכנות מקצועית:

- מקצועיות ויכולות הכלה של מערך משאבי האנוש וסמנכ"ל משאבי האנוש בראשו, כפי שתוערך על ידי נציבות שירות המדינה¹⁷⁹.

מוכנות תרבותית וארגונית:

- תרבות ארגונית וניהולית המבטאת חשיבה, תכנון, פעולה ומדידה.

170 מדריך התכנון הממשלתי, אגף למדיניות ותכנון משרד ראש הממשלה, ספטמבר 2010 גרסה מעודכנת 4.0

171 מדריך לתכנון ההון האנושי במשרד הממשלתי, מטה יישום הרפורמה בנציבות שירות המדינה, אוקטובר 2012, גרסת נספחים 3

172 הערכה זו תגובש בהתייחס להמלצות הסגן הבכיר לנציב והרפרנט למשרד

- מחויבות לביצוע הערכת עובדים מלאה החל משנת 2013 ואילך לכל העובדים. לרבות ביצוע תהליכי הטמעה¹⁸⁰ במהלך שנת העבודה 2013, של תפיסת הערכת עובדים חדשה, כפי שתגבש נציבות שירות המדינה.
- מחויבות ליישום תהליך מדידה ושיפור תפוקות ותוצאות. מטרת העל של הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, היא לחולל שיפור בשירות לאזרחי המדינה. הרפורמה תגדיל את תשומות המשרד ואת מידת גמישותו הניהולית. כתוצאה, יידרש המשרד לגבש מדדי תוצאה אשר יצביעו על השפעה ושיפור השירות לציבור. מדדים אלו יוצגו לוועדת ההיגוי כחלק מתהליך אישור תכנית העבודה של המשרד.
- התחשבות באי קיומם של חסמים בסביבת העבודה הפנימית של המשרד למימוש תהליכי שינוי וככל שישנם – מידת עוצמתם והשפעתם על היציבות הארגונית והתפקודית.

¹⁸⁰ בהובלת סמנכ"ל למשאבי אנוש ובהשתתפות צוות מקצועי מטעם הנציבות, קיום הדרכות למנהלים עד רמות ניהול בדרג ביניים

רשימת יעדים מרכזת לביצוע, עיקרי תכנית היישום 2013, 2014 ואילך

הערה לעניין לוח הזמנים ליישום:

דוח זה מציב אתגרים רבים ומורכבים. יש בו לפרוץ דרכי התנהלות ותיקות ומושרשות. חלקים הימנו מהווים טלטלה של ממש ולא קלה תהיה דרך יישומו. ייתכנו חסמים רבים והעושים במלאכה יידרשו לעבודה קשה ומאומצת. לא די בניהול מקצועי, רצון טוב ומוטיבציה גבוהה ליישום, כשאחד מנתוני המפתח הוא מחויבות של כלל גורמי הממשלה השותפים לדו"ח.

משכך, יש לקרוא ולהתייחס לתכני פרק זה בזהירות המתחייבת מכך, מה עוד שלשלבי היישום ייתכנו גם חסמים ומכשולים אחרים.

מהחלטת הממשלה ועד סוף שנת 2013

מבנה, ארגון והקמת תשתיות ארגוניות

- נציב שירות המדינה יקבע, ככל שניתן ואפשרי, את מבנה וארגון הנציבות העתידי, הנגזר מיישום הרפורמה בתחום ניהול ההון האנושי.
- תחל הקמת גוף התכנון האסטרטגי בניהול ההון האנושי בשירות המדינה.
- תחל הקמת גוף התורה.
- תחל הקמת גוף מינהל הסגל הבכיר בשירות המדינה.
- תחל הקמת גוף הבקרה.
- תחל הקמת המדרשה הלאומית למנהיגות, ממשל וניהול.

שיפור מערך ניהול ההון האנושי

- בכל ועדת בוחנים לתפקיד סמנכ"ל בכיר למשאבי אנוש, נציב שירות המדינה ישמש כיושב ראשה, או לחלופין, ימנה כנציגו מנהל בכיר מהנהלת נציבות שירות המדינה.
- אחת לשנה, נציב שירות המדינה יקיים פגישה אישית עם כל סמנכ"ל בכיר בשירות המדינה.
- תושלם עבודת צוות משאבי אנוש כפרופסיה, והמלצותיה יוצגו לנציב.

מדיניות, תכנון, תורה, ניהול ידע וערכים

- תמונה ועדת היגוי לנושא הקוד האתי בראשות דמות בכירה בעלת יוקרה ציבורית, לצורך יצירת קוד אתי משרדי במהלך שנת 2014.
- תחל הגדרת תפיסה תורתית, הנחיות וכללים העוסקים העברת ידע, בכל נקודת העברת מקל, של הידע הנגזר מתהליכי איוש משרות והחלפת תפקידים – קליטה, חפיפה בין תפקידים, סיום תפקיד.

הערכת עובדים

- יגובשו הכללים המפורטים ליישום הערכת עובדים.
- יבוצעו כמה פיילוטים לתיקוף התפיסה החדשה, טרם ההטמעה במשרדי "נחשון".
- יבוצע תהליך הטמעה יסודי במשרדי "נחשון" לנושא הערכת העובדים הכולל: הדרכות מנהלים ועובדים, הסברה והבהרת הערך להערכת עובדים.

בניית השדרה הניהולית בשירות המדינה

- ייקבעו תנאי התגמול הייחודיים למסיימי שירות בפרישה מוקדמת, ממשרות הסגל הבכיר שהכהונה בהן תיקצב.
- תגובש תפיסת ההפעלה וההדרכה במדרשה. בהתאמה, תגובש מתכונת ההתקשרות עם שותפי הביצוע במדרשה – לרבות גופי המגזר השלישי.
- תחל פעילות הראשונית של המדרשה הלאומית למנהיגות, ממשל וניהול. יבוצע קורס ראשון לסמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש.

אצילת סמכויות למשרדים בתכנית "נחשון"

- ייבחן הצורך לעיגון שינויים בהקשר אצילת הסמכויות ומנגנוני הבקרה בחקיקה ראשית.
- ייקבעו המשרדים שבהם תיושם אצילת הסמכויות לראשונה – תכנית "נחשון". משרדים אלו ישולבו בתהליכי אפיון מערכות הבקרה האנושיות והממוכנות לעניין זה.

מיצוי פוטנציאל ההון האנושי

- תגובש התפיסה התורתית לנושא התקן ותושלם עבודת תורת התקן, אשר תגדיר מחדש את המסגרת לאפיון משרות וניתוח עיסוקים בדגש על תנאי הסף – כישורים, ניסיון וידע נדרש.
- ימונו צוותי תקינה להגדרת אשכולות מקצועיים.
- יושלם מיפוי אשכול מקצועי אחד לפחות, בדגש על אשכול מקצועי מתחום מקצועות המטה המרכזיים.
- ייקבעו הנחיות לתכנון הליכי מכרז, לרבות זימון ועדת בוחנים.
- תיבחן משמעות הסרת חסם הגשת מועמדות של עובדים מגופים ציבוריים אחרים מחוץ לשירות המדינה, במכרזים בין משרדיים, ותגובש המלצה בנושא.
- יוגדרו הקריטריונים לבחירתן של תכניות מכינה לשירות המדינה ואימוצן כזרוע הכשרה לצורך כניסת מצטיינים לשירות המדינה.

מערכות מידע

- יתבצע תהליך הכנת מסמך הדרישות למערכת ה- SAP HR והוא יאושר על ידי נציב שירות המדינה טרם תחילת התכנות וההטמעה.
- יחל ביצוע אפיון Blue Print למערכת ה- SAP HR במערכת "מרכבה", שבו יוטמעו מנגנוני ההרשאה והבקרה לעניין קליטת עובד חדש על כלל מרכיבי תהליך הקליטה.
- יתבצע תהליך הכנת מסמך הדרישות ויחל אפיון מערכת הערכת עובדים.
- תאופיין מערכת אינטרה-נט לקיום פורום לשיתוף ידע ורישות חברתי-מקצועי של סמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש. הקמת הרשת תתוקצב לביצוע בשנת 2014.

שנת 2014

מבנה, ארגון והקמת תשתיות ארגוניות

- תחת אגף התכנון האסטרטגי, תחל בניית גוף לתכנון כוח העבודה בשירות המדינה.
- תחת גוף הסגל הבכיר, תחל הקמת גוף תכניות עתודה לסגל בכיר.
- תחל בניית גוף המחקר להון אנושי וכוח העבודה בשירות המדינה.
- יאוישו משרות בעלי התפקידים למדרשה כמפורט – ראש המדרשה, מדריך ראשי, מנהל תכניות הדרכה, מנהלה.

שיפור מערך ניהול ההון האנושי

- תגובש תפיסת והגדרת התפקיד של הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש כאחראי בשירות המדינה, וכחבר הנהלה בכיר במשרדו. נוסף להגדרה זו, יוגדרו אמות המידה שלפיהן יש לקיים הפרדה בין תחום המינהל ותחום משאבי האנוש. יוגדר בעל התפקיד שיישא באחריות לנושא המינהל במשרדי ממשלה שבהם ייקבע כי יש להביא להפרדת תחומי האחריות.
- ייבנה מסלולי קריירה גנרי לסמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש, תוך ביטוי לניוד בין משרדי ובין משרות מטה בנציבות ובמשרדי המטה המרכזיים האחרים.
- נציב שירות המדינה ימנה חונך אישי לכל סמנכ"ל חדש שייבחר. החונך ילווה אותו בכניסה לתפקידו בשנה הראשונה לכהונתו.
- תתקיים בחינה והגדרה מחודשת למנגנון הניהול להון האנושי במשרדי הממשלה, הנובע מיישום הרפורמה בניהול ההון האנושי והצורך בהעמקה פרופסיונלית.
- תקינת המבנים הארגוניים של יחידות משאבי האנוש תותאם לצורכי הרפורמה.
- ייבחן המבנה הארגוני ותקינת מחלקות משאבי האנוש במשרדי הממשלה ותיקבע מערכת כללים הולמת לתכני הרפורמה.
- יוקם מערך רפרנטורה מקצועית, מבוסס על משרדי המטה המרכזיים - אוצר, ראש הממשלה, משפטים, כסמכות מקצועית מייעצת לאשכולות מקצועיים.

מדיניות, תכנון, תורה, ניהול ידע וערכים

- תוכן תכנית עבודה רב שנתית לבניין ההון האנושי וכוח העבודה בשירות המדינה.
- הנציבות תפרסם את הכללים המחייבים לאצילת הסמכויות בנושא קליטת העובדים.
- מדידת הבוחן ההשוואתית תבוצע לראשונה כפילוט, בהיקף שיקבע נציב שירות המדינה.

- ייקבעו הנחיות מפורטות לתכנון הון אנושי בהתבסס על מדריך התכנון להון אנושי¹⁸¹, תעודכן הוראת התקשייר לעניין זה ויפורסמו ההוראות הנדרשות לצורך כך.
- תגובש תפיסה תורתית לנושא התקן בשירות המדינה, ובכלל זה קביעת עקרונות לתנאי הסף, למהותם של אשכולות מקצועיים וכללים לכתיבת תיאורי תפקיד.
- יתקיים תהליך גיבוש הצעה לקוד אתי לשירות המדינה בשיתוף הסמנכ"לים הבכירים למשאבי אנוש בשירות המדינה.
- תגובש תמונת צרכים עתידית למקצועות ייחודיים הנדרשים למשרד ספציפי, או לחלופין – למקצועות ספציפיים המצויים או צפויים לחסר מערכת, וכן יוכן מיפוי צרכים להקמת תכניות צוערים ייעודיות במסלולים מקצועיים עבור משרדי ממשלה ספציפיים.
- החל משנת 2014 וביחס לשנת העבודה 2013, כחלק מקיומו של מעגל התכנון השנתי במשרד, יידרש להתקיים תהליך תחקור והפקת תובנות בתחום ההון האנושי.
- נציבות שירות המדינה, בשיתוף עם משרדי המטה המקצועיים, אשר לעניין זה יפעלו כסמכות מקצועית, תנחה על יצירתם של קהילות ידע תוך יצירת המעטפת הנוהלית והארגונית ההולמת.
- במסגרת בניית הקוד האתי לשירות המדינה יתקיים תהליך שיתוף עם חניכי קורסים לסגל הבכיר ולעתודות הניהול בשירות המדינה ובשירות הציבורי.
- תושלם מתודולוגיית מדידת הבוחן ההשוואתי להון אנושי.
- תחל השתלבות נציבות שירות המדינה בפורום המקצועי הבכיר לתכנון אסטרטגי במשרד ראש הממשלה ובכל פורום העוסק בתכנון רב שנתי בעל משמעויות להיערכות בבניין כוח.
- יחל תהליך מיפוי צרכים ליצירת תורה ומסמכי תורה, לנושאים שיוגדרו בעדיפות עליונה לצורך קבלת החלטות בתהליכי יישום הרפורמה.
- תחל יצירת תשתית קשר ומידע בין הנציבות וגורמי חוץ, התומכת יצירה ועדכון תורת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.
- תגובש המלצה לקוד האתי של שירות המדינה והוא יוצג לממשלת ישראל לאישור.

בניית השדרה הניהולית בשירות המדינה

- יחל עדכון תנאי הסף למשרות הסגל הבכיר, באופן שיבטיחו את מינויים של המנהלים המוכשרים, המנוסים והמתאימים ביותר למשרות אלו.
- יגובשו נהלים והוראות ביצוע לקיומן של ועדות הערכת פוטנציאל משרדיות בקרב הסגל הבכיר והעתודה הניהולית הבכירה. עם אישורן, הוראות אלו יופצו ליישום במשרדי "נחשון" כמעגל הטמעה ראשון.

¹⁸¹ מדריך לתכנון ההון האנושי במשרד הממשלתי, מטה יישום הרפורמה בנציבות שירות המדינה, אוקטובר 2012, גרסת נספחים 3

- תגובת התכנית לפיצול משרות הסגל הבכיר לשלושה רבדים, ביחס להיקף האחריות המקצועית הנדרשת מהתפקידים. בהתאמה, יקבעו מדרגות שכר בהתאם לשינוי המבני המוצע, אשר יצרו הבדלי שכר בין תפקידים ודרגים שונים, ובמרווחי קידום אשר יבטאו את העלייה במדרג הקושי והאחריות בין הרבדים השונים, החל מרובד הדרג התיכון ומעלה.
- תוכן התשתית החוזית להעסקת בכירים במודל הרוטציות והקדנציות.
- תוכן תכנית לעיבוי מסלולי התמחות ניהוליים במסגרת התכנית "צוערים לשירות המדינה". בכפוף לאישור התכנית, שינויים אלו ייושמו החל ממחזור ג' לתכנית.
- תחל קציבת הכהונה בתפקידים בכירים וקביעתן של קדנציות לנבחרים למשרות בדרג בכיר על קבוצות שתיבחרנה ועל כל נבחר חדש לכהונה במשרות הסגל הבכיר, בכפוף לקביעת הנציב כי הושלמה הכנת תשתית הנהלים והתשתית הארגונית הנדרשת כמפורט בדוח.
- תתקיים בחינת להארכה או קיצור הזמן התקני לקדנציות במשרות הסגל הבכיר בהתאם לצרכים הייחודיים למשרה כפי שיוצגו על ידי המשרדים, ולשינוי בכפוף לאישור נציב שירות המדינה.
- יבוצע תהליך השינוי המבני בקטגוריות הסגל הבכיר.
- יבוצע תהליך מיפוי משרות הסגל הבכיר, הרלוונטיות להפעלת מנגנון הקדנציות והרוטציות.
- במשרדים שייכללו במסגרת "תכנית נחשון", בכפוף להנחיה מקצועית של הנציבות, ימוסדו ועדות הפוטנציאל המשרדיות וייבנה מאתר לעתודה ניהולית.
- תמוסד ותפעל לראשונה ועדת פוטנציאל של שירות המדינה שתעסוק במכלול משרות המטרה שברובד הסגל הבכיר בכל שירות המדינה.
- תושלם חלוקת שכבת הסגל הבכיר (מתח 42-44) לשלוש אוכלוסיות (סגל ב', סגל ב'2, וסגל ב'3), ופתיחת שלושה סולמות שכר חדשים ומרווחים יותר בעבורם.
- נציבות שירות המדינה תנחה על מעבר מרכז הערכת בכירים של כל המכהנים בסגל התיכון הבכיר, וכן של אלו המכהנים במשרות הסגל הבכיר שברובד ב-2 ו ב-3.
- יבוצע תיקון במבנה ורמת השכר הבסיסי לאוכלוסיית ניהול הביניים – 41-43, 40-42.
- הנציבות תפעל לעיגון שינויים במנגנוני ניהול הסגל הבכיר בחקיקה ראשית.

הערכת עובדים

- במהלך שנת 2014, תפעיל לראשונה נציבות שירות המדינה, את מערכת הערכת העובדים הממוכנת במשרדים שבתכנית "נחשון".
- יבוצע תהליך הפקת לקחים ותובנות מיישום המערכת והיערכות להרחבת ההטמעה במעגל ההטמעה השני במשרדי הממשלה.

אצילת סמכויות

- תתקיים פעילות לעיגון שינויים בחקיקה ראשית בהקשר לאצילת הסמכויות.
- הנציבות תיצור הנחיות מפורטות לבקרה בכל תחום תוכן מואצל או מבוזר, תעדכן את הוראת התקשי"ר לעניין זה ותפרסם את ההוראות הנדרשות לצורך בסמוך למימוש האצילה.
- הנציבות תבסס מערכת הדרכה ההולמת לתחומי האצילה, לרבות הכשרות לסמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש ולמחלקות משאבי האנוש. ההדרכה וההכשרה בפועל יבוצעו כתנאי מקדים למימוש אצילה בכל אחד מהנושאים הצפויים לאצילה.
- יחל תהליך הטמעת מרכיבי האצילה השונים במשרדי הממשלה ובמקרים מסוימים (כבתחום סמכויות התקינה) רק במשרדים שבתכנית "נחשון", וזאת בהתאם לתנאים הנדרשים למימוש האצילה בתחום הספציפי כפי שייקבע.
- ייקבעו הכללים הפרטניים לעבודה הפנים משרדית הנוגעת לשינויי תקינה, ובכלל זה סמכויות המנכ"ל, הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש כאחראי וועדת שינויי התקינה המשרדית.
- יחל מיפוי של סוגי התפקידים שבהם ניתן להעסיק בחוזה אישי לפי תקנה 1(3).
- הנציבות תערוך נוסח חוזי אחיד ההולם לצורך אצילת סמכויות לקליטת עובדים בחוזה מיוחד, וכן תקבע את הכללים המחייבים לעניין זה.
- יפורסמו הכללים לאיוש משרה שהתפנתה באופן זמני, לרבות מנגנון התגמול לעידוד הטלת תפקיד על עובד אחר באופן זמני, והנציבות תאציל מסמכותה בנושא לאחראי במשרדים.
- יפורסמו הכללים המחייבים לאצילת הסמכויות בנושא מילוי מקום זמני במשרה פנויה, והנציבות תאציל סמכותה בנושא.
- ייקבעו הכללים וההנחיות הנדרשות לאצילת סמכויות בנושא קביעת דרגה בעת קליטה לשירות המדינה.
- הנציבות תאצול את הסמכויות בנושא אישור העסקת גמלאים לצורכי מילוי מקום זמני, לאחר שתעדכן את הוראת התקשי"ר לעניין זה ותפרסם את ההוראות הנדרשות לצורך.
- הנציבות תאצול את הסמכויות שייקבעו בנושא אישור עבודה הפרטית, לאחר שתעדכן את הוראת התקשי"ר לעניין זה ותפרסם את ההוראות הנדרשות לצורך.

מיצוי פוטנציאל ההון האנושי

- יותקנו כללים ברורים לניהול מכרזי מאגרי עתודה ייעודיים, משרדיים או יחידתיים, או לסוגי משרות בכלל שירות המדינה.
- יותקנו ויפורסמו הכללים לעדכון משרות שאינן בסדרה ארצית, לצורך הערכות למימוש המעבר למכרז בין משרדי
- יותקנו מלוא הכללים והתנאים הנדרשים למימוש פתיחת ערוץ קליטת המצוינות ויצירת האפשרות של בוגרי התכניות להתמודד במכרזים פנימיים או בין משרדיים.
- יותקנו כללים המגדירים את תקופת ההעסקה הסטודנטאלית, או תקופת ההתמחות, כשער הכניסה לקריירה בשירות המדינה באופן שייצור, לאור פרסום מכרז המאתר ולאחר היבחרו

של סטודנט לתכנית, זיקה עם המעסיק הממשלתי ואף עם המשרד הספציפי המיועד לקלוט אותו מבלי להזדקק לעריכת מכרז פומבי בתום תקופת הלימודים או ההתמחות.

- תגובת המלצה לנציב שירות המדינה על פתיחת מסלולים לעתודה מקצועית וייעודית.
- בכפוף לבדיקת ההיתכנות, תגובת המתכונת החוזית למימוש השאלת עובדים ושאלתם מגופים חיצוניים לשירות המדינה.
- תגובת רשימה של ארגונים ציבוריים רלוונטיים להשאלת עובדי מדינה ותיבחן האפשרות לבצע הסדרי השאלה עמם.
- יותקנו כללים ליצירת מנגנוני שיתוף פעולה מבוססי תוכן, עם גופי המגזר השלישי, באופן שיאפשר לראות תכניות אלו כערוץ כניסה ושלב מכינה לשירות המדינה, ובהתבסס על כללי מכרזי המאגר שיאושרו.
- תפורסם הוראת ביצוע בנושא תקופת הניסיון לעובד חדש בשירות המדינה.
- יפורסמו הכללים וההנחיות הנוגעים למימוש תהליך הערכת הביצועים המיוחדת, ויתקיים תהליך הדרכה סדור לסמנכ"לים הבכירים למשאבי אנוש וליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה טרם הפעלת המנגנון במהלך 2014.
- תחל עבודת ניתוח עיסוקים ותיקוף הסדרות המקצועיות הקיימות, באופן שיאפשר מימוש קיום מכרז פנימי מורחב לסדרה ארצית.
- הנציבות תשלים את היערכותה לקיום מכרז פנימי לאשכול מקצועי אחד לפחות.
- תחל עבודת אישורי משרות ייחודיות למשרדי הממשלה לעניין ספר המשרות ועבודת התקינה.
- יחל מיפוי תחומי הליבה והשונות הבין משרדית הנוגעת להיקפי פעילות ניהול ההון האנושי ולמורכבותה.
- הנציבות תנחה על הפעלת מנגנון פרסים לעידוד חדשנות בכלל שירות המדינה.
- תגובת מדיניות תמריצים לא כספיים, אשר יהיו כמרכיב משלים לנושא התמריצים הכספיים למצוינות.
- יפורסם מכרז בין משרדי ראשון לאשכול מקצועי ספציפי אחד לפחות, בדגש על אשכול מקצועי מתחום מקצועות המטה המרכזיים.

מיון וגיוס

- הנציבות והממונה על השכר והסכמי עבודה יתקינו את הכללים הנדרשים לצורך פרסום טווח שכר למשרה במסגרת פרסום המכרז הפומבי באמצעות האינטרנט.
- הנציבות תבחן את משמעויות ההמלצות, הנוגעות לפיתוח ממשק קבלת ההמלצות על מועמדים במערכת הממוחשבת של המכרזים בשירות המדינה.
- יבוצע רענון הוראות הדין בעניין מינוי חברים בוועדות הבוחנים.
- תגובש תורה ותפיסה מקצועית לחברי ועדת ראיון וועדת בחירה.
- תגובש תכנית להטמעת תהליכי ההכשרה וההסמכה לחברי ועדות הבוחנים.
- יחל ביצוע מבחני מיון באמצעות מכוני מיון.
- ייקבעו כללים למיון טרומי ותיקון כללים קיימים.
- יקבעו כללי איתור אקטיבי למועמדים.
- יקבעו כללי מיון למשרות ייחודיות.
- יקבעו כללי גיוס לאנשים בעלי כישורים ייחודיים.
- יחל הפיילוט למודל עבודה חדש בעבודת בוחנים. הוא יחול רק על המכרז הפומבי ורק במשרדי "נחשון", במספר מכרזים מבוקר כפי שתקבע הנציבות.

הדרכה

- יבוצע ניתוח על כלל פעילויות הדרכה בשירות המדינה בפילוח נושאי ותקציבי, לצורך הצגת חלופות לרתימת משאבים לצורכי יישום הרפורמה והעלאת אפקטיביות ההדרכה בראייה תפוקתית ותוצאתית במשרדי הממשלה.
- יתקיים סקר צרכים מובנה להכשרות במדרשה הלאומית.
- הנציבות תקיים הדרכה לכלל המשרדים בנושא קביעת דרגה בעת קליטה לשירות המדינה ותאציל את סמכותה.
- יתקיימו ארבעה קורסים במסגרת המדרשה הלאומית.
- ייבנה מערך ההכשרה וההסמכה לעובדי יחידות משאבי אנוש, בהתאם לתחומי הליבה ולתכני הסמכויות המואצלות.
- תגובש מדיניות הדרכה ותכנית הטמעת אוריינטציה לשירות, לרבות תכני ההדרכה הגנריים.
- תגובש הדרכה למנהלים בדרג הזוטא ובדרג הביניים, במסגרת תכני הניהול כמקצוע לרבות תכני ההדרכה הגנריים ותכנית הטמעה המתואמת עם משרדי הממשלה.
- יגובשו הנחיות להטמעת תכנית ההכשרה הגנרית בכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך.
- יפורסמו הנחיות הנציבות להטמעת תכנית ההכשרה הניהולית בכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך.
- הנציבות תקיים הדרכה לכלל המשרדים בנושא קליטת עובדים במתכונת החדשה.

מערכות מידע

- תוקם סביבה אינטרנטית המאפשר שיתוף ידע, לימוד מרחוק, קהילות מנהלים לשלושה רבדים: מנכ"לים, סמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש ומנהלי משאבי אנוש.
- יתקיים תהליך שיתוף ציבור עם כלל עובדי המדינה, באמצעות ממשק אינטרנטי המיועד לגיבוש הצעות לקוד אתי לשירות המדינה.
- במהלך שנת 2014, יפותח אתר אינטרנט הכולל מערכת לביצוע סקרים, שקלול נתונים והצגה השוואתית בין משרדי הממשלה.

2015 ואילך

- תושלם הקמת יחידת מינהל הסגל הבכיר, בהיקף ובמבנה ההולם את מכלול פעילויות תכנון, ניהול והערכת הסגל הבכיר והעתודה הניהולית לסגל זה.
- יושלם עדכון תנאי הסף למשרות הסגל הבכיר, באופן שיבטיח את מינויים של המנהלים המתאימים ביותר למשרות אלו.
- יושלם מיפוי ספר המשרות הארצי על בסיס הערכת עיסוקים פרטנית.
- תושלם ההיערכות לקיום מכרז בין משרדי בהתייחס למלא האשכולות המקצועיים שבסדרה ארצית.
- בכפוף לזמינותה של מערכת "מרכבה" במתכונתה החדשה, הנציבות תשלם את האצילה בנושא קליטת עובדים לכל משרדי הממשלה ואת האצילה בנושא התקן למלוא משרדי תכנית "נחשון".
- נציבות שירות המדינה תפרסם את ספר האשכולות המקצועיים, מפתחות תקינה אחידים למבנים ארגוניים בגופים דומים, יחידות או יחידות משנה, וספר משרות ועיסוקים ממשלתי.
- יחל פרסום טווח שכר למשרה, במסגרת פרסום המכרז הפומבי באמצעות האינטרנט.
- תתאפשר קבלת אינפורמציה על מכרזים לשירות המדינה (RSS).
- יינתן משקל משמעותי בהערכת הביצועים והיכולות השנתית של סמנכ"ל משאבי אנוש ועובדי היחידה להנדסת הייצור במשרד, באשר לתדירות ואיכות עדכוני השיטות במשרד. עד סוף רבעון א' בשנת 2014 תפרסם נציבות שירות המדינה את ההוראות הרלוונטיות לצורך כך.
- תבוצע תכנית ההכשרה הגנרית בכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך.
- הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש במשרד, יישא באחריות המקצועית כלפי נציב שירות המדינה ליישום הערכת עובדים לכל העובדים במשרד בהתאם לכללים ולהנחיות שיפורסמו. כחלק מהערכת המצב השנתית וכן בסיכום שנת העבודה יוצגו על ידי הסמנכ"ל הבכיר נתונים אלו בפני הנציב, לאחר שהוצגו בפני מנכ"ל המשרד.
- בעקבות יישום לקחי הקמת סביבת שיתוף הידע שהוקמו בשנת 2014, תורחב הפעילות לקהילות שיתוף ידע מקצועיות נוספות, תוך שיתוף עם גופי המטה המרכזיים - אוצר, ראש הממשלה. פעילות זו תהווה בסיס תכנית פעולה מעשית לשיתוף ידע בין משרדי, המאפשר למנהלים לייבא ידע לתוכם כחלק בלתי נפרד מפעילותם השוטפת.
- תתקיים מדידת בוחן השוואתית מלאה לכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, בכפוף לאישור ועדת ההיגוי העליונה.
- הוועדה העליונה לרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה תמשיך ללוות את תהליכי יישום הרפורמה עד שנת 2016.

- במהלך שנת 2015, תיושם מערכת הערכת עובדים במעגל הטמעה שני במשרדים נוספים אשר ייבחרו כמתאימים להטמעה, על פי פרמטרים שתקבע הנציבות.
- יחולו מנגנוני קידום השכר, תוך פרסום ההוראות המתחייבות מכך בכלל שירות המדינה. עד ההחלה המלאה, ייקבעו הוראות מעבר למשרדים שטרם הטמיעו את מנגנון הערכת העובדים במתכונתו החדשה.
- מימוש מנגנוני פרסי המצוינות החדשים, תוך פרסום ההוראות המתחייבות מכך בכלל שירות המדינה.
- יחל תהליך ליצירת קוד אתי משרדי בכל משרדי הממשלה.

לקראת סוף שנת 2015 ולקראת 2016 תיערך הערכת מצב מקיפה לשם בחינת הרחבת יישום הרפורמה וקביעת גמר יישומה על כלל שירות המדינה.