

## "עתודות לישראל" – פיתוח ההון האנושי במגזר השירותים הציבוריים בישראל

### הצעה להחלטה

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 1244 מיום 17.01.2010 בדבר הקמת תכנית "צוערים לשירות המדינה", ובהמשך להקמת והפעלת תכניות צוערים בתחומים נוספים כגון השלטון המקומי, ניהול תשתיות תחבורה, תכנון ובניה ועוד, ובמטרה לקדם בחינה מערכתית ומקצועית של בניין עתודות ההון האנושי במגזר השירותים הציבוריים בישראל, במובנו הרחב (להלן - "מגזר השירותים הציבוריים") ולשפר את שיתוף הפעולה בין תכניות הצוערים ותכניות אחרות כגון מכינות לשירות הציבורי ותכניות הכשרת דרגי ביניים ודרגים בכירים

### **מחליטים:**

למנות צוות בחינה מקצועי ובין-משרדי (להלן - "הצוות") אשר יגיש לממשלה בתוך 120 ימים את המלצותיו בדבר אסטרטגיה לבניין עתודות הון אנושי במגזר השירותים הציבוריים.

בהחלטה זו,

"מגזר השירותים הציבוריים" – שירות המדינה, השלטון המקומי, כוחות הביטחון, חברות ממשלתיות, תאגידים סטטוטוריים וכן גופים מתוקצבים אחרים כמשמעותם בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

1. להלן עיקרי תפקידי הצוות:

א. גיבוש תמונת מצב עדכנית של תכניות בניין עתודות ההון האנושי במגזר השירותים הציבוריים, לרבות תכניות בהתהוות בחתכים הבאים:

- תכניות לדרגי כניסה, דרגי ביניים ודרגים בכירים.

- תכניות בפילוח למגזרים השונים.

- תכניות המקדמות נושאים מהותיים וחוצי ארגונים.

ב. סקירה בינלאומית של חלופות לטיפול מערכתי או אחר בעתודות הון אנושי במגזר שירותים ציבוריים.

ג. דיון במידת מעורבותה של ממשלת ישראל בהכשרת עתודות הון אנושי במגזר השירותים הציבוריים בישראל, בהתחשב במאפייניהם השונים של הגופים המרכיבים את המגזר, ובשים לב לגבולות סמכותה של הממשלה בקבלת החלטות בענייני כוח האדם שלהם, כמו גם לעובדה שלא מתקיימים יחסי עובד מעביד בין המדינה לבין עובדיהם של חלק ניכר מהגופים המדוברים. בתוך כך, בחינת תפישת

הפעלה וגיבוש המלצות לטווח הקצר, הבינוני והארוך בנוגע למנגנונים והמבנים לסגירת הפער בין הרצוי למצוי לרבות, על-פי העניין, קריטריונים ותהליכי הערכת יעילות תכניות בניין ההון האנושי.

ד. בחינת מנגנוני שיתוף פעולה בין תכניות בניין העתודה הקיימות על מרכיביהן, שישרת את כלל התכניות הקיימות והעתידיות ויסייע לתכניות בשלב הקמתן, ניהולן השוטף ושיפורן המתמיד.

ה. גיבוש המלצות לתאום מיטבי של מהלך בניין העתודות עם הרפורמה בשירות המדינה.

## 2. הרכב הצוות יהיה כדלקמן:

א. מנכ"ל משרד ראש הממשלה - יו"ר הצוות

ב. החשבת הכללית במשרד האוצר או נציג מטעמה - חברה

ג. הממונה על התקציבים במשרד האוצר או נציג מטעמו - חבר

ד. מנכ"ל משרד הפנים או נציג מטעמו לעניין השלטון המקומי - חבר

ה. ראש מטה הרפורמה בנציבות שירות המדינה - חבר

ו. ראש אגף בכיר צוערים לשירות המדינה - חבר

ז. שני נציגי ציבור שימנו במשותף נציב שירות המדינה והמשנה למנכ"ל משרד רה"מ, בכפוף לבדיקתם ובהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה - חברים

3. הצוות יהיה רשאי להזמין אליו להתייעצות נציגי ארגונים שונים המרכיבים את מגזר השירותים הציבוריים כמו גם נציגי צה"ל, נציגי ארגונים אזרחיים הפועלים לקידום מנהיגות ציבורית בישראל וכן נציגי ארגוני מגזר פרטי גדולים בהם מתקיימים תהליכים רבי היקף של פיתוח עתודות הון אנושי.

4. אין בהחלטה האמורה כדי לעכב פעילות קיימת בתחום כגון הקמת תכניות עתודה.

### דברי הסבר

החלטת ממשלה 1244 מיום 17.01.2010 אימצה את עיקרי המלצות "ועדת ההיגוי - צוערים למינהל הציבורי", בדבר ייסודה של תכנית "צוערים לשירות המדינה", אשר מטרתה הכשרת ובניית עתודה ניהולית נושאת שינוי בשירות המדינה. התכנית הוקמה לאחר 6 מחזורי פיילוט של תכנית עתידים צוערים למינהל ציבורי, אשר במהלכם הוכשרו 148 צוערים ונכון לימים אלו כ-75% מהם עדיין עובדים במגזר השירותים הציבוריים, מתוכם כ-65% בשירות המדינה.

בחודש אוקטובר האחרון, סיים מחזור א' של תכנית הצוערים לשירות המדינה את מסלול ההכשרה, בוגריו הושמו במגוון משרדי ממשלה, ומחזור ג' החל את הכשרתו - סה"כ, 87 צוערים. בהשראת תכנית זו וביוזמת ושיתוף ארגונים במגזר השלישי, נוסדו בשנים האחרונות תכניות צוערים נוספות כגון תכניות צוערים לשלטון המקומי (בשני מסלולים בצפון ודרום הארץ) ותכנית צוערים לתכנון ובניה, אשר קלטו לשורותיהם כ-145 צוערים עד כה, תכנית צוערים לניהול תשתיות תחבורה, ותכנית הצוערים לשירות המשטרה. נוסף על כך, החלו לפעול ביוזמת המגזר השלישי תכניות נוספות העוסקות בהכנה לשירות ציבורי וכן בהעצמה ניהולית ומקצועית של דרגי ביניים ודרגים בכירים. בשנת 2014, הגישו כ-4,000 צעירים את מועמדותם לתכניות השונות.

על אף שכל התכניות הללו, הנמצאות ברמות בשלות שונות, חולקות מטרת-על משותפת, התפתחותן הינה תוצאה של יוזמות מקומיות וטרם גובשה תפישה ממשלתית כוללת בנוגע למדיניות הכשרת כח אדם במגזר השירותים הציבוריים במובנו הרחב.

לאור זאת, מוצע כעת למנות צוות בחינה מקצועי ובין-משרדי, בראשות מנכ"ל משרד רה"מ ובהרכב המפורט בהצעת ההחלטה, אשר יגיש לממשלה את המלצותיו בדבר אסטרטגיה לבניין עתודות הון אנושי, בראיית כלל מגזר השירותים הציבוריים, לרבות שירות המדינה, השלטון המקומי, כוחות הביטחון, חברות ממשלתיות, תאגידים סטטוטוריים, וגופים מתוקצבים אחרים. הצוות יגבש תמונת מצב עדכנית של מערכי עתודות הון אנושי במגזר השירותים הציבוריים, כגון תכניות לדרגי כניסה, דרגי ביניים ודרגים בכירים ועוד, וימפה את התכניות הקיימות בפילוח למגזרים ותכניות העוסקות בנושאי רוחב מהותיים. הצוות יציע חלופות לטיפול מערכתי בפיתוח עתודות הון אנושי, לרבות בהתבסס על סקירה בינלאומית, תוך התייחסות לסוגיות שיתוף פעולה בין תכניות קיימות, מידת המעורבות הממשלתית בשים לב למאפייני הגופים השונים הנכללים במגזר השירותים הציבוריים, חלופות לטיפול בפיתוח ושימור ידע ותיאום מיטבי עם הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. הצוות יגבש המלצות לטווח הקצר, הבינוני והארוך בנוגע למנגנונים והמבנים לסגירת הפער בין הרצוי למצוי לרבות, על-פי העניין, קריטריונים לתקצוב תכניות ותהליכי הערכת יעילותן.

**נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

לא רלוונטי.

**תקציב**

לא רלוונטי.

**השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי.

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

שר הפנים – תומך

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 1423 מיום 18.03.2007 בדבר פטור ממכרז למשרות המיועדות לעתודה הניהולית של השירות הציבורי ("עתידים"), החלטת ממשלה מס' 4473 מיום 08.02.2009 בדבר השמת צוערי "עתידים" - צוערים למינהל הציבורי, החלטת ממשלה מס' 1244 מיום 17.01.2010 בדבר צוערים לשירות המדינה.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

חוות דעת מצורפת.

**סיווגים**

סיווג ראשי: 03 תהליך

תחום פעולה עיקרי: 06 המגזר הציבורי

מוגש על ידי ראש הממשלה

א' בשבט התשע"ה  
21 בינואר 2015



## היועצת המשפטית

ירושלים, א' שבט, התשע"ה

21 ינואר, 2015

מזהה מל"י: D356216

**חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים**

**נושא הצעת ההחלטה: פיתוח עתודות הון אנושי במגזר נותני השירותים הציבוריים בישראל**

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

מוצע להקים צוות שיבחן מכלול היבטים הקשורים לבניין עתודות הון אנושי במגזר השירותים הציבוריים, ויגבש המלצות לעניין זה, בשים לב בין היתר למכלול רחב של תוכניות ופעולות שכבר נעשות בתחום זה, והכל כמפורט בהצעת ההחלטה.

מגזר השירותים הציבוריים מוגדר לעניין הצעת ההחלטה באופן רחב וכולל את שירות המדינה, השלטון המקומי, כוחות הביטחון, חברות ממשלתיות, תאגידים סטטוטוריים וכן גופים מתוקצבים אחרים כמשמעותם בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

מובן כי במסגרת עבודת הצוות יהיה צורך להביא בחשבון את מאפייניהם השונים של הגופים המרכיבים את מגזר השירותים הציבוריים, ובכלל זה את ההסדרים החוקיים הספציפיים המסדירים את פעילותם ואת גבולות סמכותה של הממשלה בקבלת החלטות בענייני כוח האדם שלהם, כמו גם את העובדה שלא מתקיימים יחסי עובד מעביד בין המדינה לבין עובדיהם של חלק ניכר מהגופים המדוברים. עבודת הצוות תלווה בייעוץ משפטי כמקובל.

חברי הצוות המוצעים הם עובדי מדינה רלוונטיים, אליהם מוצע לצרף 2 נציגי ציבור, שיבחרו על ידי נציב שירות המדינה והמשנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה, במשותף.

בהרכב הצוות יהיה צורך לתת את הדעת לחובה לתת ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים, כאמור בחוק שיויו זכויות האישה, התשי"א-1951, וזאת ככל שמדובר באנשים שאינם מכהנים בו מתוקף תפקידם.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה לאחר שהתקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת התשע עשרה, התשע"ה-2014. פסיקת בית המשפט העליון והנחיות היועץ המשפטי לממשלה מחייבות איפוק בקבלת החלטות בתקופה זו.

עם זאת, תכליתה של הצעת ההחלטה להניע עבודת מטה ממשלתית, בנושא שאינו שנוי במחלוקת ציבורית ואשר מתמקד בטיוב המגזר הציבורי עצמו, כאשר סמכויות הצוות, אשר מורכב בעיקרו מעובדי המדינה הרלוונטיים, כוללות אך ורק את בחינת הנושא באופן רחב וגיבוש המלצות בנושאים המפורטים בהצעה. מובן כי את המלצותיו של הצוות ניתן יהיה להביא לדיון לפני הממשלה רק לאחר כינון הממשלה הבאה, והכל כפי שתחליט. בנסיבות



### היועצת המשפטית

אלו אין בהצעת ההחלטה כדי לכבול את ידיה של הממשלה הבאה, ותוצאתה תהיה רק שתהיה בפני הממשלה הבאה עבודת מטה מקצועית שתוכל לפעול בעקבותיה, הכל כפי שתמצא לנכון.

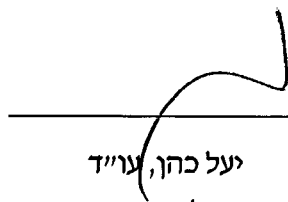
בנוסף לעובדי מדינה, הצוות עתיד לכלול 2 נציגי ציבור. לאור הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501 בנושא "מינויים בתקופת בחירות", והמגבלות החלות על מינויים בתקופה זו, מוצע לקבוע כי מינוי נציגי הציבור ייעשה על ידי שני עובדי מדינה בכירים (נציב שירות המדינה והמשנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה), והמועמדים שייבחרו יהיו ללא זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה. בנוסף, מועמדותם תיבדק על ידי הלשכה המשפטית של המשרד עובר למינויים בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

#### עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של המשרדים הנוגעים בדבר. מהלשכה המשפטית במשרד האוצר ומהלשכה המשפטית בנציבות שירות המדינה נמסר כי אין הערות בהיבטים המשפטיים. עד למועד זה לא התקבלו הערות נוספות בהיבטים המשפטיים.

#### עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההחלטה:

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

  
 יעל כהן, עו"ד  
 סגנית בכירה ליועצת המשפטית