



הכנסת

הוועדה המיוחדת לנושא הרפורמה בשירות המדינה

בראשות

חה"כ רועי פולקמן

-דוח המלצות הוועדה-

הכנסת ה-20

תוכן העניינים

כתב מינוי

2

דבר יושב-ראש הוועדה

3

הקדמה

5

פרק א' - המלצות הוועדה המיוחדת לנושא הרפורמה בשירות המדינה

7

1. תקציר המלצות הוועדה

5

2. פירוט המלצות הוועדה

12

2.1 מכרזים בשירות המדינה

12

2.2 סטודנטים בשירות המדינה

16

2.3 האצלת סמכויות מנציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה

18

2.4 ייצוג הולם לאוכלוסיות בשירות הציבורי

20

2.5 החלת הרפורמה ואחריות נציבות שירות המדינה על כל המערכת הציבורית

26

2.6 סיום שלב מטה הרפורמה והטמעתו בנציבות שירות המדינה

30

2.7 יחסי דרג פוליטי – דרג מקצועי

31

3. הצורך בחוק שירות ציבורי

33

פרק ב' - השירות הציבורי בישראל: תמונת מצב

35

❖ פעילויות בפיתוח ההון האנושי בשירות המדינה

35

❖ חיזוק מגמת תפיסת האזרח כלקוח וכשותף

36

❖ מערכות מידע כמשאב אסטרטגי לניהול הון אנושי

36

❖ תמהיל מקצועות משתנה

37

❖ הזדקנות האוכלוסייה

37

❖ גיוון תעסוקתי בשירות המדינה

38

פרק ג' - חוק יסוד: שירות המדינה

40

נספחים

נספח א': דיוני הוועדה

נספח ב': תהליך הגיוס והמיון התעסוקתי, מצגת נציבות שירות המדינה

נספח ג': שיפור ומיצוב תנאי העסקת סטודנטים בשירות המדינה לקידום הרפורמה בשירות הציבורי, נייר עמדה מטעם נציגי הסטודנטים עובדי המדינה

נספח ד': פעילות בתחום ייצוג הולם וגיוון תעסוקתי, מצגת נציבות שירות המדינה

נספח ה': שוויון מגדרי, מצגת נציבות שירות המדינה

נספח ו': נתוני אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

נספח ז': פערי שכר ותעסוקת נשים, המשרד לשוויון חברתי

נספח ח': מינויי סגל בכיר, מצגת מינהל הסגל הבכיר, נציבות שירות המדינה

נספח ט': תקציר "אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה" / מומי דהן, המכון הישראלי לדמוקרטיה

נספח י': טבלאות אפקטיביות הממשלה, שיטות גיוס עובדים ומינויים פוליטיים, המכון הישראלי לדמוקרטיה

נספח י"א': הצעה לשינוי בשיטת המכרזים ונושאים אחרים הקשורים לבעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה / דר' יצחק קליין

נספח י"ב': סקירה מחקרית תומכת לחקיקה - חוק השירות הציבורי, המרכז להעצמת האזרח

נספח י"ג': לקראת חוק יסוד: שירות המדינה, המרכז להעצמת האזרח

נספח י"ד': מצגת נציבות שירות המדינה מתוך ישיבת המעקב אחר יישום המלצות הוועדה

נספח ט"ו': שירות לציבור, מצגת נציבות שירות המדינה

כתב מינוי

ביום כ' בכסלו התשע"ו, 2 בדצמבר 2015, החליטה הכנסת להעביר לוועדת הכנסת לדיון ולהסכת מסקנות הצעה לסדר-היום שהיא גרסה מוכללת של הצעות לסדר-היום מאת חברי הכנסת רועי פולקמן (1747), עאידה תומא סלימאן (1751) ונאוה בוקר (1803) בנושא: קשיים ברפורמה בשירות המדינה.

ביום ח' בשבט התשע"ו, 18 בינואר 2016, קיימה ועדת הכנסת דיון בהצעה והחליטה להמליץ לכנסת על הקמת ועדה מיוחדת לנושא הרפורמה בשירות המדינה, בהתאם לסעיף 108 לתקנון הכנסת.

ביום ט"ו בשבט התשע"ו, 25 בינואר 2016, אישרה מליאת הכנסת את החלטת ועדת הכנסת בדבר הקמת הוועדה.

סמכויות הוועדה

הוועדה תדון בהצעה לסדר-היום בנושא: קשיים ברפורמה בשירות המדינה, שהגישו חברי הכנסת רועי פולקמן, עאידה תומא סלימאן ונאוה בוקר.

משך כהונת הוועדה

הוועדה תסיים את עבודתה לא יאוחר מיום ט"ז בניסן תשע"ו, 24 באפריל 2016.

ביום י"ג באדר ב' התשע"ו, 23 במרס 2016, הציעה ועדת הכנסת לכנסת להאריך את כהונת הוועדה עד יום כ"ד בסיוון התשע"ו, 30 ביוני 2016.

יושב-ראש הוועדה

חה"כ רועי פולקמן (כולנו)

חברי הוועדה

חה"כ נאוה בוקר (הליכוד)

חה"כ מנואל טרכטנברג (המחנה הציוני)

חה"כ עאידה תומא סלימאן (הרשימה המשותפת)

חה"כ עליזה לביא (יש עתיד)

חה"כ שולי מועלם-רפאלי (הבית היהודי)

חה"כ יואב בן צור (ש"ס)

חה"כ עודד פורר (ישראל ביתנו)

חה"כ ישראל אייכלר (יהדות התורה)

חה"כ תמר זנדברג (מרצ)

מנהלת הוועדה: נועה בירן-דדון

דובר הוועדה: אורי מיכאל

דבר יושב ראש הוועדה

יולי 2016

לכבוד
חברי הכנסת ה-20

שלום רב,

לאיכותו של השירות הציבורי במדינה יש השפעות מהותיות על החוסן הלאומי, הן במישורים הכלכליים בהשפעה על יעילות אפקטיביות ופריזון והן במישורים החברתיים של מידת האמון שרוכש הציבור למערכת הממשלתית. עובדי השירות הציבורי הם הפנים של הממשלה והממסד מול האזרח וככל שהתפקוד והשירות שלהם משקף ערכים של מקצועיות, ערכיות הוגנות ושוויוניות הרי שיש לכך השפעות גדולות על ערכים אלו גם במגזר האזרחי והעסקי.

בעקבות המחאה החברתית שפרצה בקיץ 2011 ולאחר שנים של ועדות קודמות בנושא, הוחלט בדצמבר 2011 (החלטה מס. 3933 של הממשלה) על יציאה לדרך של רפורמה מהותית בתפקוד נציבות שירות המדינה, תוך כוונה להצעיד את המערכת הציבורית מעולם טכני של ניהול האדמיניסטרציה של כוח אדם לעולם העכשווי של ניהול משאבי אנוש דבר הכולל שאיפה למצוינות, תוכניות ניהול קריירה עידוד אינטגרציה בין משרדים ועוד. הרפורמה ויותר מכך ההתקדמות במימושה הם מרכיב חשוב ביותר ביכולת של מדינת ישראל להתמודד עם האתגרים החברתיים הכלכליים והביטחוניים העומדים בפניה.

בוועדה המיוחדת למעקב אחר מימוש הרפורמה בשירות הציבורי הוצבו שני עקרונות מרכזיים למימוש יעדי הרפורמה, הראשון הוא עקרון הדינמיות והגמישות הניהולית, עולם הניהול המודרני המחייב דינמיות וגמישות, הן שינויים במאפייני תפקיד ובמבנה יחידות ממשלתיות דבר שדורש עצמאות גדולה יותר של משרדי הממשלה ומהירות תגובה גדולה יותר של הנציבות. דינמיות במעבר של עובדים ומנהלים בין משרדים ממשלתיים ובין יחידות, ודינמיות של כניסה ויציאת עובדים בין המגזר השלישי העסקי והציבורי, אלו מאפייניו של עולם המדיניות הציבורית של המאה ה-21. העיקרון השני הוא הגברת רמת אמון הציבור במערכת הציבורית, דבר זה דורש הצבת מדדי שירות ברורים ועמידה בהם, דורש מקצועיות ואיכות של עובדי המדינה, דורש קצובת קדנציות ומניעת קיפאון הנוצר בשל מנהלים הנמצאים זמן רב מידי באותו תפקיד ודורש התייחסות אמיתית לסוגיות הייצוג ההולם בקרב עובדי המדינה בשילוב מיעוטים, חרדים אנשים בעלי מוגבלויות, ייצוג הולם לנשים בתפקידי הניהול, פתיחת תפקידי מפתח למגוון רחב יותר של האוכלוסייה. אם נצליח להשיג עיקרון זה, נהפוך את המערכת הציבורית לנגישה יותר לציבור המגוון אותו היא מייצגת מבלי להתפשר על האיכות והמקצועיות.

מעבר לסוגיית הדינמיות וחיזוק האמון הוועדה לא התעלמה מהמתח הגובר בין המערכת הפוליטית המעוניינת בצדק לממש מדיניות אשר לשמו נבחרה לבין המערכת המקצועית שתפקידה לממש את אותה מדיניות לצד המקום של אחריות כלפי החוק וכלפי אתיקה מקצועית הנגזרת גם מהרציפות וההתמחות של הפקידות המקצועית אל מול הדרג הנבחר. מתחים אלו ליוו את עבודת הוועדה בעיקר סביב סוגיות המינויים הפוליטיים והשינויים בוועדות האיתור. הדבר גם התבטא בדיון משותף עם הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת וצוות מבקר המדינה סביב דוח מיוחד בנושא המכרזים.

אני סבור שדרג פוליטי המעוניין לקדם את מדיניותו ביעילות ואפקטיביות זקוק לעובדי מדינה מקצועיים ביותר ועצמאיים ולא לאומרי הן ומקורבים, ולפיכך מאמין שיישום הרפורמה במלואה, הכוללת קצובת קדנציות לבעלי תפקידים בכירים ואצילת סמכויות למשרדי הממשלה תגביר את יכולת הדרג הפוליטי להוביל מדיניות אך לצד זאת אין לאפשר פוליטיזציה של השירות הציבורי על חשבון עצמאות ומקצועיות.

במהלך עבודת הוועדה עלו שתי סוגיות נוספות שלא יכולנו לגעת בהן בשלב הזה, סוגייה אחת הינה השפעתן של קבוצות אינטרס בעלות כוח המשפיעות על מאפייני השירות הציבורי (ביצוע רפורמות בגופים ממשלתיים וסטטוטוריים, מבנה שכר וגמישות העסקה) מציאות אשר איננה מטופלת בעת הזו וראוי היה שהממשלה תידרש לה ביתר שאת. הסוגיה השניה היא העובדה שהרפורמה בשירות הציבורי איננה מפקחת דייה ואיננה זוכה לתשומת הלב המספקת כיאה לנושא כה רגיש ומשמעותי. בהקשר זה אני סבור שמעבר לחשיבה נדרשת על מיקומה של הנציבות במבנה הממשלתי ומי מפקח עליה, יש לבחון את הצורך בקידומו של חוק השירות הציבורי להסדרת עקרונות היסוד כפי שנעשה במספר מדינות מערביות בשנים האחרונות. **אין ספק כי על מנת להבטיח את מימוש הרפורמה, אנו חייבים ליצור מנגנון פיקוח ומעקב שיבטיח שינוי אמיתי ומהותי בשירות הציבורי.**

ראשית ברצוני להודות ליושב ראש הקואליציה, חה"כ דוד ביטן, שבתפקידו כיושב-ראש ועדת הכנסת זיהה את חשיבות הנושא ונתן לי את המנדט להקמת הוועדה שבחנה את התקדמות הרפורמה ודחפה ליישומה.

ברצוני להודות מקרב לב לצוות הוועדה המסור ובראשו למנהלת הוועדה נועה בירן-דדון, לנציב שירות המדינה וצוותו ובמיוחד לעומד בראש מטה הרפורמה מר רון צור. ליעל מבורך סגנית הממונה על התקציבים, לאודי פראוור ורועי דרור ממשרד ראש הממשלה, לתומר לוטן מנכ"ל המרכז להעצמת האזרח ולארגון מעש על החומרים והליווי של הוועדה. להתאחדות הסטודנטים ולוועד הסטודנטים אשר סייעו לקדם את מהלך הקליטה של סטודנטים בשירות המדינה, למנהלי כוח האדם ומשאבי האנוש במשרדי הממשלה אשר ליוו את הוועדה ולמנכ"לי המשרדים אשר דחפו גם הם את עבודתנו, לכל המומחים מהאקדמיה ומהחברה האזרחית שהשתתפו בדיוני הוועדה המיוחדת, וכמובן לצוות היועצות העובד עמי, גילית רובינשטיין ומיכאלה כהן.

רועי פולקמן



יושב ראש הוועדה המיוחדת לנושא הרפורמה בשירות המדינה

הקדמה

בקיץ 2011, פרצה מחאה חברתית בישראל. בדוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (דוח טרכטנברג), אשר הוקמה בכדי לזהות את שורשי המחאה ולהמליץ על דרכי פעולה לענות על הפערים שזוהו, הוצגו שלושה שורשים מרכזיים; הראשון הוא מצוקה כלכלית של פרטים ומשפחות שבשדרה המרכזית של החברה הישראלית. המקור השני למחאה הוא התחושה העמוקה של אי צדק, ואי השוויון דווקא מול אלו אשר אינם שותפים מספיק בנשיאת הנטל הכלכלי באמצעות תעסוקה. המקור השלישי למחאה נעוץ בתחושה נרחבת של ריחוק ואף ניתוק ממוסדות המדינה, הנתפסים ככאלה אשר אינם באים לשרת את האזרח, מנותקים ממצוקות ותחושות הציבור, ועל כן זוכים לחשדנות וחוסר אמון.

על רקע וועדה זו, החליטה הממשלה לנקוט מספר פעולות המשך, אשר נועדו לבסס תכניות התערבות ויישום רפורמות ממשלתיות הנוגעות במסד התפקודי של המערכת הממשלתית, וכל זאת – בכדי להיטיב את מידת יכולתה לענות על צורכי הציבור, להיטיב את השירותים הניתנים לו, ולבסס מידה רבה יותר של אמון.

לצורך כך, נקבעו מספר החלטות ממשלה, שחלקן יושמו באופן חלקי וחלקן לא יושמו כלל. דוח זה של הכנסת, עוסק במעקב אחר יישומה של אחת מהחלטות הממשלה החשובות ביותר לעניין שיפור תפקוד המערכת הציבורית למען אזרחי המדינה.

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 ושני נציגי ציבור, לצורך גיבוש תכנית מפורטת לביצוע רפורמה בניהול ופיתוח ההון האנושי בשירות המדינה.

מטרת העל לרפורמה, כפי שהוגדרה על ידי חברי הוועדה היא **התאמת היכולות של שירות המדינה, לצרכים המשתנים של הציבור בישראל**, באמצעות יצירת תרבות, הנהגה מקצועית 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 בעולם ניהול ההון האנושי של שירות המדינה בין הצרכים של הציבור ליכולות של שירות המדינה לתת להם מענה. פערים אלו, פוגעים ברמת השירות ובמענה לצורכי הציבור, ביכולת התפקוד של שירות המדינה בישראל וברמת היעילות, האפקטיביות והאיכות של השירותים שהוא נותן.

הבעיות והפערים העיקריים, כפי שזוהו על ידי חברי הוועדה שמונתה כללו; היעדר תכנון ופעולה שנגזרים מראייה ארוכת טווח ומערכתית, חולשה מבנית ותפקודית במערך התכנון 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 במקצועיותם של העובדים ואי-מיצוי הפוטנציאל הגלום בהם.

נוסף על אלו, נמצא שקיים **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.

כבר בנוסח הפתיח של דוח הוועדה המקורי נכתב כך: "יודגש, 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 יישומו המוצלח, מתוך הבנה ואמונה כי יישומו יבטיח עתיד טוב יותר למדינת ישראל ולאזרחיה."

ליישום מוצלח של רפורמה ממשלית כה עמוקה ורחבה, ובעיקר בשל משך הזמן הנדרש לצורך השלמתה – נדרש גיבוי רציף וברור מהדרג הנבחר, הקצאת משאבים הולמים. אלו, בנוסף לדרישה ציבורית חוץ-ממשלתית, המעוגנת בפעילות בית המחוקקים – יוצרים את היתרון הנדרש לכוחות הפועלים לשינוי המצב הקיים, ביחס לכוחות הפועלים לשימורו.

לצערנו אין מספיק עיסוק הן ברמת הממשלה וודאי ברמת הכנסת בליווי הרפורמה ובוודאי שאכן משיגה את יעדיה, לפיכך בחרה הכנסת להקים וועדת בדיקה ייחודית לעסוק ברפורמה כה חשובה זו. בימים אלו מצויה הרפורמה בנקודת מפנה משמעותית, ערב פירוק מטה יישום הרפורמה וטרם מעבר לשלב הרביעי בתהליך ההטמעה, המחייב שינויים מבניים בנציבות שירות המדינה עצמה.

פעילותה של הוועדה ומיקודה במספר נושאי מפתח הנוגעים לשימור יכולת ההטמעה והיישום לאורך זמן – נועדו להעביר מסר ציבורי וממלכתי ברור, שבית המחוקקים פעל וימשיך לפעול בעניינה של הרפורמה בשירות המדינה, עד השגת מטרת העל המוצהרת, ומתן מענה הולם לצורכי ורחשי הציבור בישראל.

פרק א' - המלצות הוועדה המיוחדת לנושא הרפורמה בשירות המדינה

1. תקציר המלצות הוועדה

המלצות כלליות

■ השלטון המקומי כולל בתוכו שליש מעובדי המגזר הציבורי המועסקים על ידי 257 רשויות מקומיות וגופים נלווים להם (איגודי ערים, ועדות מרחביות, תאגידים עירוניים). מדובר בגוף שמהווה מצד אחד גוף דמוקרטי שלטוני מקומי ומצד שני זרוע ארוכה של השלטון המרכזי.

יש לפעול כך שתוגדר ותבוצע רפורמה מקיפה אף ביחס לניהול ההון האנושי במגזר חשוב וקריטי זה, באופן דומה ככל הניתן לרפורמה בשירות המדינה ובשינויים המחויבים לאור המאפיינים השונים של השלטון המקומי ביחס לשירות המדינה בחקיקה, ביחסי העבודה ובמציאות והשוני הקיים בין הרשויות השונות.

בהתאם מומלץ כי תוקם על ידי שר הפנים ועדה ציבורית בשיתוף עם נציבות שירות המדינה, שתנסח עקרונות לרפורמה מקיפה לשלטון המקומי בתחום ההון האנושי ובדגש על שינוי חקיקה והסכמי שכר נדרשים וחיזוק יכולת משרד הפנים לסייע לרשויות המקומיות בתחום חשוב זה במסגרת תכניות ארגוניות שונות.

■ על משרד ראש הממשלה ואגף החשבת הכללית הממונה על פרויקט "מרכבה" לקדם את פתרונות המחשוב ויכולות הפיתוח בהיקף וקצה הולם לצורכי יישום הרפורמה ובהטמעת חדשנות בתחום ההון האנושי וזאת בזמן קצר ובלא עיכובים.

מכרזים בשירות המדינה

■ קיצור הליך המכרז תלוי בסדרת תהליכים טוריים שהראשון שבהם הוא אישור תיאורי התפקידים, אשר כיום נמשך זמן רב. לעניין זה:

א. חיוב משרדי הממשלה לקיים תהליך ריענון תיאורי תפקידים כחלק ממחזור העבודה השנתי, ללא זיקה מיידית להליך איוש משרה שהתפנתה - לטיפול בהנחיות לתכנון לשנת 2017.

ב. גיבוש אמנת שירות (SLA) מטעם נציבות שירות המדינה בעבודתה עם משרדי הממשלה בכל הקשור לאישור משרה שהתפנתה - לטיפול בחציון השני של שנת 2016.

ג. קידום מהיר של תהליך האצלת סמכויות בתחום התקן למשרדי הממשלה - לטיפול בחציון השני של שנת 2016 ואילך.

ד. יש למדוד ולפרסם את זמני ניהול המכרזים במשרדים השונים.

- בדיקת תנאי סף: תפורסם אמנת שירות לפיה – ככלל, במכרזים עד 200 מועמדים משך זמן לבדיקת תנאי סף יעמוד על 10 ימים. בנוסף ייקבע SLA דיפרנציאלי לבדיקת תנאי הסף על ידי הנציבות, ביחס לכמות המועמדים.
- בחלק מהמקרים יאושרו מועמדים כבר בתחילת ההליך ויועברו ישירות למיונים על סמך הצהרה אישית. כאשר בהמשך הליך המיון ייבדקו תנאי הסף של המועמדים. קיום תחקיר על גורמים המעכבים את מימוש התהליכים שבאחריות המשרדים וגיבוש מענה במקום שבו סיבת העיכוב היא מערכתית – לטיפול בחציון השני של שנת 2016.
- על המשרדים לבצע הליכי תכנון מוקדם במקרה של פרישת עובדים זמנית (חופשות לידה) או קבועה (יציאה לגמלאות) כחלק מתוכנית עבודה שנתית כך שניתן יהיה להעריך למכרזים מסודרים ולהליכי חפיפה. בעניין זה, על הנציבות, אגף בחינות ומכרזים, לקיים תהליך איסוף מידע מסייע לצורך הכנת תוכנית חיזוי.

סטודנטים בשירות המדינה

- הרחבת תוכנית הפיילוט לקליטת סטודנטים במשרדי ממשלה, שהופעלה באפריל 2016.
- לפי תנאיה, בשלב הפיילוט, סטודנטים אשר נקלטו במאגר ייחודי למקצועות ההנדסה (או במכרזים ייעודיים לארבעה מקצועות במחסור) וישובצו לעבודה במשרדי הממשלה, יוכלו להתמודד במכרז פנימי או בין-משרדי, בכפוף לעמידה בשני תנאים מצטברים: 18 חודשי ותק במשרד שהוא מועסק בו והצלחה בעבודה בתקופת הניסיון, וסיום הלימודים האקדמיים. סטודנטים שיגישו מועמדות ידרשו לעמוד בתנאי הסף למכרז וכן בעלי זכאות לתואר, משכך נקבע כי מותר שיגישו מועמדותם עד 6 חודשים מסיום העסקתם.
- ההמלצה היא שעד מחצית 2017 יורחב הפיילוט לסטודנטים מכל מקצועות הלימוד בהתבסס על התובנות משלב הפיילוט.
- פיתוח תוכניות עתודה והתמחות ייחודיות לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם בשירות המדינה על-פי חוק.
- הוצאת חוזר נציבות המדינה חדש לכלל משרדי הממשלה, אשר יסדיר את סוגיות שעות העבודה ותנאי העבודה בכפוף להסכם הקיבוצי החדש, להמלצות הוועדה ולדיוני ה"שולחן העגול" בנושא.
- חיזוק של פורום שולחן עגול של נציבות שירות המדינה, הסתדרות עובדי המדינה, הממונה על השכר ונציגי הסטודנטים, סביב סוגיית ההעסקה של סטודנטים ותנאי עבודתם בשירות המדינה.

האצלת סמכויות מנציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה

- על הנציבות לפעול לחיזוק מעמדה כרגולטור קובע תורה מקצועית, סטנדרטים, מנחה ומבצע הדרכות והכשרות, מודד ומבקר את משרדי הממשלה, כאשר במקביל עליה לפעול להאציל ככל הניתן את סמכויותיה הנוגעות לפעולות ניהול טכני ושוטף של ההון האנושי במשרדים וביחידות הסמך לסמנכ"לים הבכירים להון אנושי המוגדרים כ"אחראי", אך לא גוף המבצע בעצמו את כלל הליכי ניהול ההון האנושי.
- במסגרת הרפורמה יחל עד סוף שנת 2016 פיילוט של האצלת סמכויות במשרדי הנחשון (בפוטנציאל - 38 יחידות סמך ומשרדי ממשלה), בתחומים שלהלן – זאת בכפוף לקיומם של מנגנוני בקרה על האצלה, ובחינת מוכנותם של משרדים אלו:

א. יצירת יחידה

ב. ביטול יחידה

ג. העברת יחידה

ד. שינוי שם יחידה

ה. שינוי סוג סעיף תקציבי של משרה

ו. ביטול משרה עד דרגה 43 ומקביליהן

ז. שינוי תואר משרה

ח. שינוי שיוך משרה לעיסוק מאושר אחר באותו דרוג ובאותה דרגת שיא (קיים)

ט. מסלולי התפתחות בתפקיד

מבחיני המיון (מבחן קוגניטיבי או אישיותי-התנהגותי) - המשרד הקולט יהא רשאי לדרוש התאמה ייחודית לצרכיו, ולהשפיע על מבחני מיון אלו.

ראש אגף בחינות ומכרזים בנציבות שירות המדינה תפעל למימוש התאמות אלו, ככל שאלו אינם סותרים את כללי המקצוע או כללי דין מחייבים.

- נציב שירות המדינה יעמיק את תהליכי התיאום עם משרדי הממשלה בתחום הגיוס והמיון כפי שנעשה בתחומים אחרים של הטמעת הרפורמה (דוגמת תחום הערכת עובדים).

- יוצג דוח ביצועים משרדי בסוגיית כוח-האדם (פירוט המדדים) ומועד תחילת המימוש.

- נציב שירות המדינה יציג את התייחסותו ליישום החלטת הממשלה מס' 2097, מאוקטובר 2014, שבה הוטל על הנציבות "לבצע עבודת מטה רוחבית להגדרת נושא משרה במשרדי הממשלה ויחידות הסמך אשר יופקד על תחום שירות הלקוחות".

- יפותח בנציבות שירות המדינה מנגנון בקרה אשר מטרתו לפקח על השימוש בסמכויות שהואצלו למשרדי הממשלה.

ייצוג הולם של קבוצות אוכלוסייה בשירות הציבורי

- מוצע כי המשרד לשוויון חברתי יזום הקמת ועדה מיוחדת לקידום ומימוש התפיסה הממשלתית וקביעת יעדים בדבר ייצוג הולם וגיוון תעסוקתי על פי חוק, לקבוצות אוכלוסייה ולנשים והסרת החסמים בפני השתלבותם בשירות המדינה, תוך קביעת סל הכלים, הליכי ההכשרה, ההסברה והבקרה מול כלל היחידות ומול משרדי הממשלה.
- מעקב אחר מימוש כלים לקידום איזון חיי משפחה ותעסוקה, הסרת חסמים בפני נשים לתפקידי ניהול, בין השאר תוך מעקב אחר תכנית הפיילוט המופעלת במשרדי הממשלה להחשבת עבודה מהבית כשעות נוספות מ-1 בפברואר 2016 ובחינת השפעתה על התפוקות, על קידום נשים ועל צמצום פערי השכר. כמו כן, בחינת סגירת הפערים בשכר הנובעים מסיבות שאינן קשורות במספר שעות העבודה.
- פיתוח תוכניות עתודה והתמחות ייעודיות לקבוצות אוכלוסייה אשר מובטח להן ייצוג הולם על-פי חוק.
- מעקב פרלמנטרי אחר היעדים הממשלתיים בתחום הגיוון התעסוקתי, הייצוג ההולם של אוכלוסיות על-פי חוק וכלי המדיניות להשגתם.
- כחלק מתוכנית הגיוון התעסוקתי, ממליצה הוועדה להציב יעדים לקידום תעסוקת חרדים בשירות המדינה, תוך מעקב אחר המלצות הצוות המיוחד במשרד ראש הממשלה העוסק בהסרת חסמים לשילוב ובחינה של סוגיית ההכרה במבחני סאלד, לטובת קבלה לשירות.

החלת הרפורמה ואחריות נציבות שירות המדינה על כל המערכת הציבורית

- נושא המוביליות והחסמים המעכבים את יישומה במערכת הציבורית – הסתדרות עובדי המדינה אינה מתנגדת למהלך של הרחבת המכרזים הבין-משרדיים ופתיחתם גם לתאגידים סטטוטוריים ולרשויות מקומיות. האפשרות תיבחן, ואם תימצא ישימה, המהלך יאפשר הגדלה ניכרת של הפוטנציאל למוביליות. הרחבה כזו תיושם באמצעות חקיקה או באמצעות הנחיות נציב שירות המדינה.
- עד סוף שנת 2016 תיבחן המשמעות של הרחבת מעגל ההכללה של מכרזים בין-משרדיים גם על גופים סטטוטוריים וגופים אחרים, כדי להגדיל את הדינמיות במערכת הציבורית ואת המוביליות בין שירות המדינה ובין גופי המערכת הציבורית.

סיום שלב מטה הרפורמה והטמעתו בנציבות שירות המדינה

- על מנת להשלים את הפנמת עקרונות הרפורמה בליבת הנציבות ובשגרת פעילותה, מומלץ לפרק את מטה היישום בהתאם לתוכנית המקורית ולהטמיע את הגופים שהונבטו בו במבנה הנציבות הקבוע.
- קידום מיידי ארגון מחדש של חטיבת הפעלה המפעילה את הרפורמות למשרדי הממשלה ע"פ עקרונות הרפורמה.
- ארגון של הנהלת הנציבות תוך שילוב יחידות תכנון אסטרטגי, הכשרה ובקרה באופן מלא ואפקטיבי מול כלל משרדי הממשלה.

יחסי דרג פוליטי – דרג מקצועי

- יש להבטיח כי הממשלה תדבוק בהחלטתה (מספר 2464) בעניין ניהול ופיתוח הסגל הבכיר בשירות המדינה, בהמשך לדוח יישום הרפורמה בשירות המדינה והחלטת ממשלה 481 בעניין זה.
- יש להימנע מהרחבת מספר משרות האמון בדרג המקצועי הבכיר בשירות המדינה.
- השלמת מימוש הרפורמה והטמעתה במבנה הנציבות.
- האצלת סמכויות למשרדי הממשלה.

הצורך בחוק שירות ציבורי

- בדומה למדינות מפותחות אחרות, יש צורך בקידום חוק השירות הציבורי בישראל אשר יעסוק בהגדרות המחויבות של משרתי הציבור למדיניות ולתוצאות, בהגדרת אתוס השירות הציבורי, בבניין הכוח וכלי העבודה העומדים לרשות הנציבות וביחסי דרג פוליטי - דרג מקצועי.

2. פירוט המלצות הוועדה

2.1 מכרזים בשירות המדינה

במרכז הדיון בנושא המכרזים בשירות המדינה עמד הצורך לתת שירות מיטבי לנושא ההון האנושי במשרדי הממשלה, לצד שמירה על עקרונות המינהל התקין ועידוד הדינמיות בשירות הציבורי.

המערכת הציבורית ניצבת לא פעם כחסם בפני מימוש המדיניות הפוליטית והממשלתית. בעולם מתוקן, מטרת השירות הציבורי תעלה בקנה אחד עם ערכי החוק, הציבור והדרג הפוליטי, ולפיכך אין מקום לפוליטיזציה של השירות הציבורי. עם זאת יש לאפשר לדרג הנבחר לממש מדיניות, ולצורך זה יש למצוא את האיזון במערכת ציבורית אפקטיבית שנותנת מענה הן לציבור והן לדרג הנבחר.

הוועדה דנה גם ברמת הדינמיות הנמוכה ובשיעור התחלופה הנמוך בשירות המדינה – גם בקרב הסגל הבכיר, ובהיעדר מעבר כוח-אדם בין משרדים, דבר שלדעת חברי הוועדה גורם לסטגנציה.

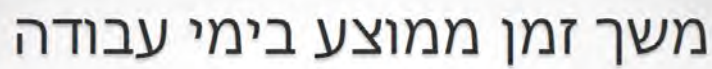
המטרה: פתיחה של השירות הציבורי למכרזים פומביים ככל שניתן ומעבר לכך מעבר מלא ממכרזים פנימיים למכרזים בין-משרדיים; מתן זכאות למועמדים לגשת למכרזים פנימיים הן במשרדם והן במשרדים ממשלתיים אחרים, כאמצעי להגדלת היצע המועמדים האיכותיים.

- באפריל 2016 החל פיילוט מכרזים בין-משרדיים במשרות הסגל הבכיר. בתחילה, נשקל להחיל את הפיילוט רק ב בשישה משרדי הממשלה, אך הוחלט לממש את מנגנון המכרז הבין-משרדי על כל מכרזי הבכירים כבר בפיילוט זה. בסיום התוכנית הניסיונית יובנו המשמעויות המלאות מבחינת מיצוי המנגנון ועידוד התנועה במערכת לצד שמירה על מדדי שירות נאותים למשרדים.
- בשנת 2017 יחול ההסדר באופן מלא על כל המערכת ובכל הדרגות, למעט דרגות תחיליות ומקרים ייחודיים, כפי שיקבע נציב שירות המדינה.
- עד סוף שנת 2016 תיבחן המשמעות שעשויה להיות להרחבת מעגל ההכללה של המכרז הבין-משרדי גם על גופים סטטוטוריים.

רקע ונתונים

קיצור הליך המכרז

מהנתונים שהוצגו על-ידי נציבות שירות המדינה עולה כי בהליך המכרזים החיצוניים חל קיצור של ממש; חסמים שהיו בהליך המכרזים, כמו התמשכות, עודף תנאי סף ועודף ביורוקרטיה, שופרו במידה ניכרת, ומגמת ההתייעלות נמשכת. הניסיון מראה כי עודף הליכי ביורוקרטיה גרע מהיעילות ומרמת השירות. השאיפה היא להטמעת נהלים ונורמות שתקבע נציבות שירות המדינה, שיישומם יהיה באחריות המשרד, בגמישות ניהולית ומהותית.



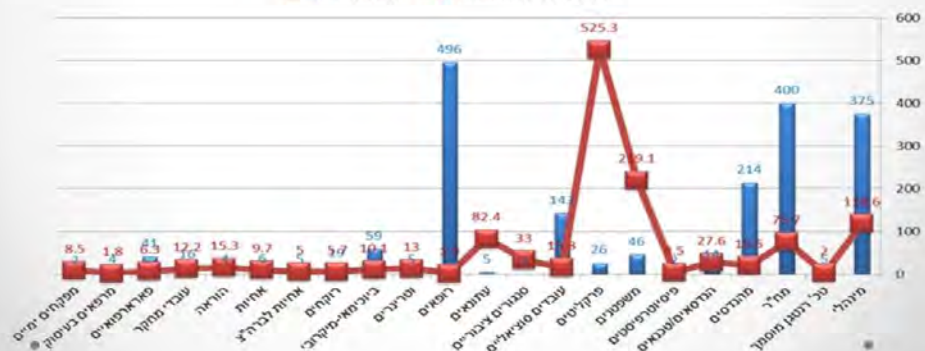
Quarter	Number of Employees
Q1 2015	52
Q2	53
Q3	54
Q4	47
Q1 2016	42

Quarter	Men (מסרד)	Women (מכוני מיון)	Total
Q1	80	76	156
Q2	67	80	147
Q3	66	55	121
Q4	53	44	97
Q1 2016	50	37	87



פרסום מכרז
והגשת
מועמדות

ממוצע מועמדות למכרז כמות מכרזים





מקור: תהליך הגיוס והמיון התעסוקתי, מצגת נציבות שירות המדינה כפי שהוכנה עבור הוועדה. לפירוט המצגת המלאה: נספח ב'

נקודות נוספות שהועלו על ידי אגף בחינות ומכרזים, נציבות שירות המדינה:

1. העדר מערך בקרה טכנולוגי מייצר העמסה של תהליכי ידניים ומסורבלים ואינו ממצה את פוטנציאל הפיקוח על משרדי הממשלה.
2. נדרשת השלמה של מערכת פונקציונאלית לטובת נושא המאגרים.
3. יש לציין כי ה-SLA (אמנת השירות) נקבע ביחס ישיר להיקף המועמדים במכרז.
4. במסגרת הרפורמה נעשו שיפורים מרחיקי לכת בהיבטים מגוונים, כמו -
 - פיתוח מערכת מקוונת לניהול הגיוס והמיון ולהגשת מועמדות באופן ידידותי למשתמש.
 - הקמת מערך שירות למועמד המופעל במנגנון צ'אט אינטרנטי.
 - הקמת מערכת מיון מבוסס על מטריצת אשכולות מיון בהתאם לתפקיד ורמת המשרה.

למרות דיווחי נציבות שירות המדינה, ניכר פער בינם ובין יישומם במשרדי הממשלה.

מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, ישראל דנצינגר, מתח ביקורת על ההליך הביורוקרטי הארוך שלדבריו מונע מאנשים מוכשרים להתמודד במכרזי המדינה או לחלופין מעודד אותם לעזוב את המיונים באמצע ההליך כדי להתמודד על תפקידים אחרים. לדבריו, יש לאפשר שינויי שכר לעובדים על-ידי המנכ"לים, במגבלות מסוימות.

מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, אשל ארמוני, אמר שיש לאפשר למנכ"לים למנות אנשים מתאימים והציע להקים מרכז הערכה אחד לשירות המדינה במקום להישען על חברות השמה.

בנוסף הוצג לוועדה דוח מבקר המדינה במסגרת ישיבה משותפת עם הוועדה לענייני ביקורת המדינה (מיום רביעי, י"ז באייר, התשע"ו, 25 במאי 2016), אשר הציג את הבעייתיות הקיימת במנויים זמניים ומינויים בפועל ואת העובדה שאת הזמן העובר מההבנה שצריך שינוי בתפקיד ועד הוצאת המכרז, כלל לא מודדים בלוח הטיפול.

ההמלצות:

- קיצור הליך המכרז תלוי בסדרת תהליכים טוריים שהראשון שבהם הוא אישור תיאורי התפקידים, אשר כיום נמשך זמן רב. לעניין זה:
 - א. חיוב משרדי הממשלה לקיים תהליך ריענון תיאורי תפקידים כחלק ממחזור העבודה השנתי, ללא זיקה מיידיית להליך איוש משרה שהתפתה - לטיפול בהנחיות לתכנון לשנת 2017.
 - ב. גיבוש אמנת שירות (SLA) מטעם נציבות שירות המדינה בעבודתה עם משרדי הממשלה בכל הקשור לאישור משרה שהתפתה - לטיפול בחציון השני של שנת 2016.
 - ג. קידום מהיר של תהליך האצלת סמכויות בתחום התקן למשרדי הממשלה - לטיפול בחציון השני של שנת 2016 ואילך.
 - ד. יש למדוד ולפרסם את זמני ניהול המכרזים במשרדים השונים.
- בדיקת תנאי סף: תפורסם אמנת שירות לפיה – ככלל, במכרזים עד 200 מועמדים משך זמן לבדיקת תנאי סף יעמוד על 10 ימים. בנוסף ייקבע SLA דיפרנציאלי לבדיקת תנאי הסף על ידי הנציבות, ביחס לכמות המועמדים.
 - בחלק מהמקרים יאושרו מועמדים כבר בתחילת ההליך ויועברו ישירות למיונים על סמך הצהרה אישית. כאשר בהמשך הליך המיון ייבדקו תנאי הסף של המועמדים. קיום תחקיר על גורמים המעכבים את מימוש התהליכים שבאחריות המשרדים וגיבוש מענה במקום שבו סיבת העיכוב היא מערכתית – לטיפול בחציון השני של שנת 2016.
- על המשרדים לבצע הליכי תכנון מוקדם במקרה של פרישת עובדים זמנית (חופשות לידה) או קבועה (יציאה לגמלאות) כחלק מתוכנית עבודה שנתית כך שניתן יהיה להעריך למכרזים מסודרים ולהליכי חפיפה. בעניין זה, על הנציבות, אגף בחינות ומכרזים, לקיים תהליך איסוף מידע מסייע לצורך הכנת תוכנית חיזוי.

2.2 סטודנטים בשירות המדינה

שילוב סטודנטים במכרזים פנימיים בשירות המדינה, והכרה בוותק -

שירות המדינה נחשב עבור אקדמאים צעירים מקום עבודה אטרקטיבי בזמן הלימודים, ועל כל משרת סטודנט המוצעת בשירות המדינה מתקבלים בממוצע קורות חיים של כ-200 מועמדים. עבור משרדי הממשלה מדובר בכוח אדם איכותי ונמרץ המהווה עתודה חשובה להשתלבות קבע. אחת המטרות העיקריות ברפורמה היא לסייע לסטודנטים שעברו תהליכי מיון ושיבוץ לשנות את מעמדם הארעי ולאפשר להם לקבל קביעות וביטחון תעסוקתי בשירות המדינה. חברי הוועדה הסכימו כי העסקת סטודנטים בשירות המדינה מהווה עתודה תעסוקתית והשתלבותם במערכת הציבורית בהמשך דרכם הינה חשובה בעיקר לאור פוטנציאל כוח האדם, וכן הניסיון והידע אותם רכשו. יצוין כי עד אפריל 2016, לא הורשו סטודנטים העובדים בשירות המדינה להתמודד על תפקידים קבועים במכרזים פנימיים במקום עבודתם, ונאלצו לעזוב את מקום עבודתם חרף הניסיון, הידע והמיומנות שצברו.

סוגיות שעלו לדיון נרחב ומעמיק בוועדה בנושא זה:

א. מספר שעות התעסוקה החודשיות

הגדלת מכסת השעות המקסימלית והקטנת סף השעות המינימלי, הארכת זמן ההעסקה בהתאם לשנות הלימוד.

ב. השוואת התנאים

השאלה אם הזכאות לתנאים כשל עובדים קבועים תהיה בגדר החלטת כל משרד, ומה תהיה הנחיית נציבות שירות המדינה בנושא זה.

ג. סטודנטים ככוח עבודה איכותי

נדרשת פעילות לחשיפת סטודנטים לשירות הציבורי, ובכללה תכנית מנהיגות לסטודנטים כקבוצת אוכלוסייה בטיפוח, באחריות משרדי הממשלה.

רקע ונתונים



מקור: תהליך הגיוס והמיון התעסוקתי, מצגת נציבות שירות המדינה כפי שהוכנה עבור הוועדה. לפירוט המצגת המלאה: נספח י"ד

ההמלצות:

- הרחבת תוכנית הפיילוט לקליטת סטודנטים במשרדי ממשלה, שהופעלה באפריל 2016.

לפי תנאיה, בשלב הפיילוט, סטודנטים אשר נקלטו במאגר ייחודי למקצועות ההנדסה (או במכרזים ייעודים לארבעה מקצועות במחסור) וישובצו לעבודה במשרדי הממשלה, יוכלו להתמודד במכרז פנימי או בין-משרדי, בכפוף לעמידה בשני תנאים מצטברים: 18 חודשי ותק במשרד שהוא מועסק בו והצלחה בעבודה בתקופת הניסיון, וסיום הלימודים האקדמיים. סטודנטים שיגישו מועמדות ידרשו לעמוד בתנאי הסף למכרז וכן בעלי זכאות לתואר, משכך נקבע כי מותר שיגישו מועמדותם עד 6 חודשים מסיום העסקתם.

ההמלצה היא שעד מחצית 2017 יורחב הפיילוט לסטודנטים מכל מקצועות הלימוד בהתבסס על התובנות משלב הפיילוט.
- פיתוח תוכניות עתודה והתמחות ייחודיות לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם בשירות המדינה על-פי חוק.
- הוצאת חוזר נציבות המדינה חדש לכלל משרדי הממשלה, אשר יסדיר את סוגיות שעות העבודה ותנאי העבודה בכפוף להסכם הקיבוצי החדש, להמלצות הוועדה ולדיוני ה"שולחן העגול" בנושא.
- חיזוקו של פורום שולחן עגול של נציבות שירות המדינה, הסתדרות עובדי המדינה, הממונה על השכר ונציגי הסטודנטים, סביב סוגיית ההעסקה של סטודנטים ותנאי עבודתם בשירות המדינה.

2.3 האצלת סמכויות מנציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה

בדיון עלה הצורך בהעמקת ההאצלה של סמכויות מנציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה בתחומי ניהול כוח-אדם, מיון מועמדים וניוד עובדים.

הטענה: משרדי הממשלה ויחידות הסמך אינם מעורבים די הצורך בתהליכים לגיוס ומיון עובדים ובנוסף מטה הנציבות והריכוזיות של ניהול המכרזים מייצרת בירוקרטיה לא סבירה המקשה על תפקוד המשרדים.

הנקודה המרכזית היתה סביב האתגר בהפיכת משרדי הממשלה לשותפים של ממש בתהליכי גיוס עובדים כמו אפיון הגדרת התפקיד והגדרת תנאי הסף, האצלת סמכויות משמעותיות יותר והעברת האחריות למשרדים.

מר רון צור, ראש מטה הרפורמה בשירות המדינה, "מדובר לא רק בשינוי תהליכי, אלא גם בשינוי מקצועי, תרבותי, של אמון בין הצדדים".

מר רועי דרור, מנהל תחום רפורמות ממשליות במשרד ראה"מ, דיבר על הצורך להפריד בין דרישות המהותיות למעורבות, חשובה מעורבות המנכ"לים במשרדי הממשלה, אך יחד עם זאת ניכר החוסר בהיכרות שלהם עם המערכת, וזו שאלה שצריכה לבוא לפני העברת האחריות. לטענתו, נדרש שהרפורמה תיושם בשני חלקים: אצילת הסמכויות למשרדי נחשון בנושא הגדרת התפקיד, וניהול ועדות הבוחנים ע"י המשרדים.

החידוש בדבר תהליכי ניהול העובדים במשרדים אותו הציע יושב-ראש הוועדה היה בהגשת דוח ביצועים משרדי בסוגיית כוח-האדם, ככלי להגברת המעורבות בתהליכים.

ההמלצות:

- על הנציבות לפעול לחיזוק מעמדה כרגולטור קובע תורה מקצועית, סטנדרטים, מנחה ומבצע הדרכות והכשרות, מודד ומבקר את משרדי הממשלה, כאשר במקביל עליה לפעול להאציל ככל הניתן את סמכויותיה הנוגעות לפעולות ניהול טכני ושוטף של ההון האנושי במשרדים וביחידות הסמך לסמנכ"לים הבכירים להון אנושי המוגדרים כ"אחראי", אך לא גוף המבצע בעצמו את כלל הליכי ניהול ההון האנושי.
- במסגרת הרפורמה יחל עד סוף שנת 2016 פיילוט של האצלת סמכויות במשרדי הנחשון (בפוטנציאל - 38 יחידות סמך ומשרדי ממשלה), בתחומים שלהלן – זאת בכפוף לקיומם של מנגנוני בקרה על האצלה, ובחינת מוכנותם של משרדים אלו:

א. יצירת יחידה

ב. ביטול יחידה

ג. העברת יחידה

ד. שינוי שם יחידה

ה. שינוי סוג סעיף תקציבי של משרה

ו. ביטול משרה עד דרגה 43 ומקביליהן

ז. שינוי תואר משרה

ח. שינוי שיוך משרה לעיסוק מאושר אחר באותו דרוג ובאותה דרגת שיא (קיים)

ט. מסלולי התפתחות בתפקיד

מבחני המיון (מבחן קוגניטיבי או אישיותי-התנהגותי) - המשרד הקולט יהא רשאי לדרוש התאמה ייחודית לצרכיו, ולהשפיע על מבחני מיון אלו.

ראש אגף בחינות ומכרזים בנציבות שירות המדינה תפעל למימוש התאמות אלו, ככל שאלו אינם סותרים את כללי המקצוע או כללי דין מחייבים.

■ נציב שירות המדינה יעמיק את תהליכי התיאום עם משרדי הממשלה בתחום הגיוס והמיון כפי שנעשה בתחומים אחרים של הטמעת הרפורמה (דוגמת תחום הערכת עובדים).

■ יוצג דוח ביצועים משרדי בסוגיית כוח-האדם (פירוט המדדים) ומועד תחילת המימוש.

■ נציב שירות המדינה יציג את התייחסותו ליישום החלטת הממשלה מס' 2097, מאוקטובר 2014, שבה הוטל על הנציבות "לבצע עבודת מטה רוחבית להגדרת נושא משרה במשרדי הממשלה ויחידות הסמך אשר יופקד על תחום שירות הלקוחות".

■ יפותח בנציבות שירות המדינה מנגנון בקרה אשר מטרתו לפקח על השימוש בסמכויות שהואצלו למשרדי הממשלה.

2.4 ייצוג הולם של קבוצות אוכלוסייה בשירות הציבורי

בתחום הייצוג ההולם והמגוון התעסוקתי עלו בוועדה שני נושאים מרכזיים. האחד עסק בשוויון מגדרי בשירות המדינה, הכולל השתלבות נשים בתפקידי ניהול בכירים וסגירת פערי השכר בשירות המדינה. הנושא השני שנדון היה בסוגיית הגיוון התעסוקתי, הווה אומר שילובם של קבוצות אוכלוסייה אשר נמצאות בייצוג חסר בשירות המדינה.

פערי שכר בין גברים ונשים

בדיוני הוועדה בנושא פערי השכר בין גברים ונשים השתתפו נציגי משרדי הממשלה ונציגי נציבות שירות המדינה, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המכון הישראלי לדמוקרטיה ועוד.

בדיון הוצגו נתונים הן בנושא ייצוג הולם של נשים בשירות הציבורי והן בנושא קידום קבוצות אוכלוסייה אחרות בתת-ייצוג, כגון ערבים, חרדים, יוצאי אתיופיה ואנשים עם מוגבלות.

נציגת אגף השכר במשרד האוצר, גלי אמיר, דיווחה כי ב-14 השנים האחרונות צומצמו פערי השכר בין נשים לגברים בשירות המדינה ב-11%.

מנתונים שנמסרו לוועדה מנציבות שירות המדינה עולה כי 64% מכלל העובדים בשירות המדינה הם נשים, ועם זאת השכר הממוצע ברוטו של אישה בשירות המדינה הוא 14,754 ש"ח, בעוד השכר הממוצע של גבר הוא 18,875 ש"ח. הסיבות העיקריות שניתנו לכך: גברים עובדים יותר שעות נוספות ומועסקים בתפקידים בכירים יותר, ומספר הטבות ותנאי שירות הניתנים לגברים על-פי רוב.

בחברות ממשלתיות רק 25% מכלל העובדים הם נשים.

האתגרים:

- אתגר הדרגים הבכירים: השתלבות נשים בתפקידי ניהול בכירים.
- שילוב בין הורות לקריירה: מציאת דרכים שבהן תיתן המערכת הציבורית מענה לעובדת שהיא אם באופן שלא ישפיע לרעה על הקריירה שלה ועל שכרה.
- צמצום פערי השכר שאינם נובעים מהשוני בשעות העבודה.

גיוון תעסוקתי

עוד עסקה הוועדה בנושא הייצוג ההולם של קבוצות אוכלוסייה ספציפיות אחרות בשירות הציבורי: האוכלוסייה הערבית, חרדים, יוצאי אתיופיה, קבוצות מוחלשות אחרות ואנשים עם צרכים מיוחדים.

לדברי גייל טלשיר, ראש תכנית הבכירים בראשות המדינה, "יש צורך בשילוב נשים חרדיות בשירות המדינה, ועם זה יש לשאוף לאיכות ולידע ברמה גבוהה". **חה"כ ישראל אייכלר (יהדות התורה)** אמר בתגובה: "אנחנו במדינה יהודית; ההשכלה התורנית היא לא פחות אקדמית", ועל כך השיבה טלשיר כי להשכלה התורנית אין תרומה לפריון העבודה. אייכלר התנגד לדעתה ואמר: "היא בהחלט תורמת".

מנתוני נציבות שירות המדינה עולה כי בשנת 2014 כ-8.9 מעובדי שירות המדינה היו בני האוכלוסייה הערבית, וטרם הושג היעד של ייצוג ב-10% שהוצב לשנת 2012 בהחלטת הממשלה 4436 מיום 25.1.2009.

חה"כ אכרם חסון (כולנו) טען כי החלטות הממשלה בכל הקשור לשילוב דרוזים בשירות המדינה אינן מיושמות, ומ-500 עורכי-דין בעדה הדרוזית לא נמצא אחד מוכשר דיו לייצג את העדה בשירות המדינה; לדבריו, המכרזים תפורים, והדרוזים הם מיעוט קטן עם יכולת פוליטית זעומה.

חה"כ עאידה תומא סלימאן (הרשימה המשותפת) אמרה שהקריטריונים לקבלה לעבודה בשירות המדינה אינם מאפשרים לאוכלוסייה הערבית להשתלב בשירות וכן קיימים היום תנאים ונהלים המגבילים את השתלבותם, כמו נהלי התקשי"ר המסדירים אופן קליטה ייחודי ליוצאי צבא למשרות בשירות המדינה, לפני פרסום מכרז פומבי. עוד הדגישה חה"כ תומא-סלימאן את החובה בהסרת החסמים והשתלבותה של האוכלוסייה הערבית בדרגים בכירים. לדבריה, קיימים אי סדרים בכל הנוגע לתקנים הייעודיים לאוכלוסייה הערבית. באשר לכך, דווח על מקרים בהם לא ניתן למועמדים ערבים לגשת למכרזים רגילים בטענה שקיימים תקנים ייעודיים, אך רבים מתקנים אלו הומרו לרגילים.

מנתונים נוספים שמסרה נציבות שירות המדינה עולה כי רק 1.64% מכלל העובדים בשירות המדינה הם יוצאי אתיופיה (1,199 איש), אולם משנת 2010 עד שנת 2014 גדל שיעורם ב-16%. **צגה מלקו, חברת הנהלת איחוד הארגונים של יוצאי אתיופיה**, אמרה שיש לא מעט יוצאי אתיופיה שהם אקדמאים, אך הם אינם משתלבים בתפקידים בכירים, והדבר משפיע על הדור הצעיר, שבוחר מלכתחילה שלא לפנות ללימודים גבוהים.

הוועדה למדה שגופים רבים עוסקים בסוגיית הייצוג ההולם של קבוצות באוכלוסייה, ובהם משרד הכלכלה: המשנה למנכ"ל והממונה על התעסוקה (המסייע בגיוס עובדים מקרב החרדים, בני המיעוטים, יוצאי אתיופיה והאנשים עם מוגבלות); נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה; האגף לשוויון מגדרי בשירות המדינה; המשרד לשוויון: הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצירקסי; הרשות לקידום מעמד האישה; "עתודות לישראל" ועוד.

עמדת הוועדה היא שריבוי הגופים העוסקים בתחום הוא מבורך, אך הגופים פועלים כל אחד בתחומו ואינם רואים בצורה מתואמת את תמונת הפערים, את הגדרת היעדים, את האפקטיביות של הכלים העומדים לרשותם למימוש ההנחיה בדבר ייצוג הולם של כל הקבוצות באוכלוסייה או את החוקים ואת החלטות הממשלה בנושא זה. הדבר יוצר אי-בהירות בכל הקשור לפעולות הנדרשות וחוסר התמצאות בקרב הציבור המבקש סיוע והכוונה.

כל יחידה מפעילה כיום כלים שונים מתוך סברה אחרת בדבר האמצעים הנכונים לקידום הייצוג ההולם, ונראה שיש צורך בהסדרה של סל כלי ההתערבות של משרדי הממשלה ותעדוף שלהם בקביעת נוהלי העדפה מתקנת, בהסדרת משרות ייעודיות, באיתור יזום של מועמדים ובגיבוש תכניות עתודה, שכר עידוד, תכניות קליטת סטודנטים, תכניות הסברה ושיווק ועוד.

נציבות שירות המדינה
המטה ליישום הרפורמה בשירות המדינה
אגף בכיר לתכנון אסטרטגי ומדיניות

חוק מינויים סעיף 15א

ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה (תיקון: תשנ"ה, תשנ"ח, תשס"א, תשס"ה) 7

(א) בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידות סמך, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות הענין, לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסיה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, ושל מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה (בחוק זה - ייצוג הולם).

נציבות שירות המדינה
המטה ליישום הרפורמה בשירות המדינה
אגף בכיר לתכנון אסטרטגי ומדיניות

גיוון תעסוקתי - סטאטוס

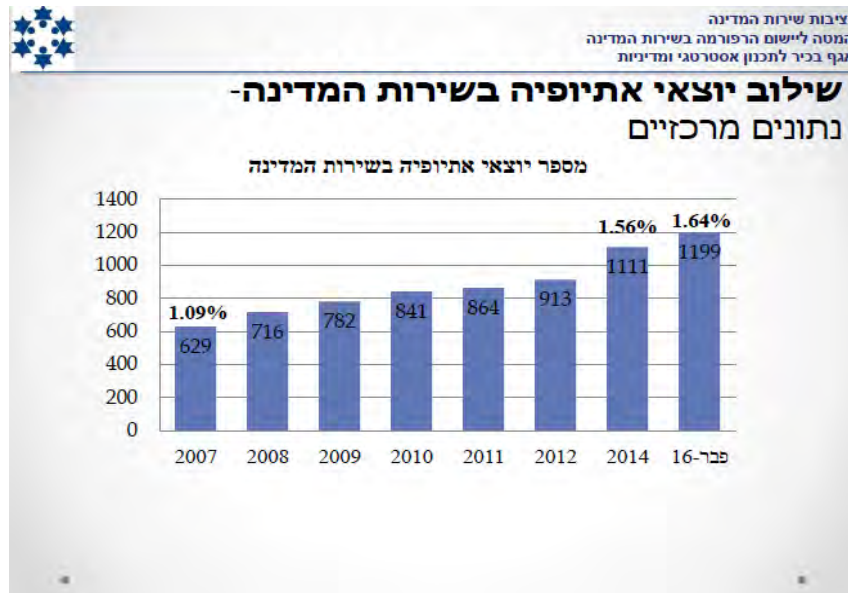
יוצאי אתיופיה	• תכנית ממשלתית מאושרת
חרדים	• תכנית עבודה מאושרת • הצעת חוק
אנשים עם מוגבלות	• החלטת ממשלה • הצעת חוק
מיעוטים	• עבודה להצעת מחליטים עדכון/חידוש יעד

ע
ילות בתחום ייצוג הולם וגיוון תעסוקתי, מצגת נציבות שירות המדינה כפי שהוכנה עבור הוועדה.
לפירוט המצגת המלאה : נספח ד'

שילוב יוצאים אתיופיה

נכון לפברואר 2016 – 1.64%. מתוכם 24% אקדמאים ו-75% לא אקדמאים.

עפ"י התוכנית עד שנת 2020 אחוז קליטת העובדים האתיופים צפויה לעלות מ-1.6% ל-1.9% שמתוכם לפחות מחצית אקדמאים.



מקור: פעילות בתחום ייצוג הולם וגיוון תעסוקתי, מצגת נציבות שירות המדינה כפי שהוכנה עבור הוועדה. לפירוט המצגת המלאה: נספח ד'

שילוב אנשים עם מוגבלות

עד שנת 2019 שילוב של 5%.

החלטת ממשלה – יעד של 5% עד 2019

עדכון התקשי"ר

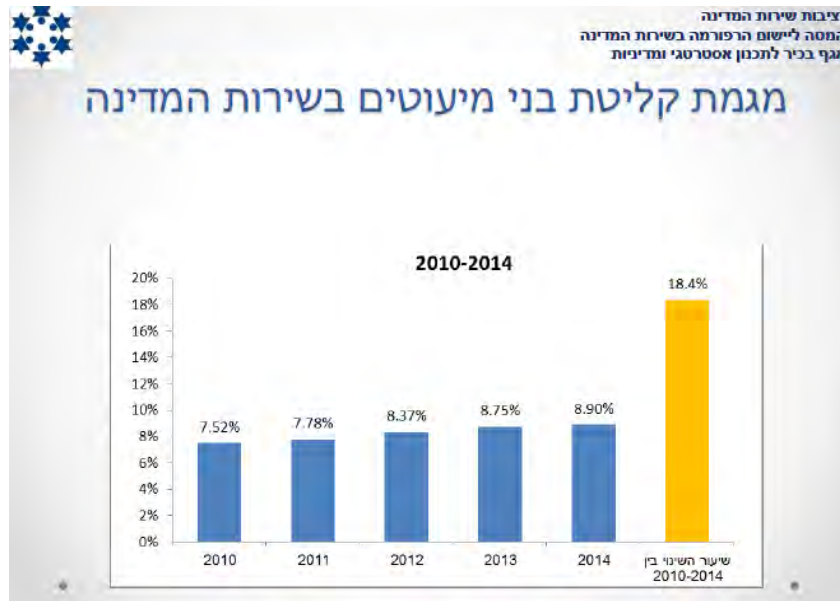
- 40% נכות ומעלה או זכאים לתעודת עיוור וסל תקשורת
- 20% נכות ומעלה
- זכאים/קיבלו בחמש שנים אחרונות שיקום מקצועי
- אגף השיקום במשרד הביטחון
- שעברו תכנית תעסוקה של המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות

בעבודה

- הסדרת נושא התאמות וועדות רפואיות
- הצעת חוק להגדרת יעד והגדרת אדם עם מוגבלות

מקור: פעילות בתחום ייצוג הולם וגיוון תעסוקתי, מצגת נציבות שירות המדינה כפי שהוכנה עבור הוועדה. לפירוט המצגת המלאה: נספח ד'

שילוב בני המיעוטים



מקור: פעילות בתחום ייצוג הולם וגיוון תעסוקתי, מצגת נציבות שירות המדינה כפי שהוכנה עבור הוועדה.
לפירוט המצגת המלאה: נספח ד'

שילוב חרדים

קליטת עשרות חרדים – מצטיינים וסטודנטים לשירות המדינה.

נציבות שירות המדינה
המטה ליישום הרפורמה בשירות המדינה
אגף בכיר לתכנון אסטרטגי ומדיניות

תכנית ממשלתית לשילוב חרדים – 5 שנים

עבודה למצטיינים	• 35 תוספתי בשנה
סטודנטים	• 50 תוספתי לשנה
מסלולי שירות	• 18 מעבדות רפואיות - • 30 טכנאים מכשור רפואי • 90 אחיות בבתי חולים ובריאות הציבור בשנה • 30 מסלולים נוספים לשנה
מיון וקליטה	• התאמת בחינות/הדרכת ועדת בוחנים/כלי הדרכה לקולטים
פרסום	• הכשרת האינטרנט/פרסום בכלי תקשורת חרדים/מפגשי חשיפה

מקור: פעילות בתחום ייצוג הולם וגיוון תעסוקתי, מצגת נציבות שירות המדינה כפי שהוכנה עבור הוועדה.
לפירוט המצגת המלאה: נספח ד'

אוכלוסיות נוספות:
אנשים מבוגרים: הארכת שירות, שילוב אנשים אחרי פרישה, התנדבות.
עולים חדשים: התאמת הבחינות, הנגשת משרות וייצוג הולם.



מקור: פעילות בתחום ייצוג הולם וגיוון תעסוקתי, מצגת נציבות שירות המדינה כפי שהוכנה עבור הוועדה. לפירוט המצגת המלאה: נספח ד'

ההמלצות:

- מוצע כי המשרד לשוויון חברתי יזום הקמת ועדה מיוחדת לקידום ומימוש התפיסה הממשלתית וקביעת יעדים בדבר ייצוג הולם וגיוון תעסוקתי על פי חוק, לקבוצות אוכלוסייה ולנשים והסרת החסמים בפני השתלבותם בשירות המדינה, תוך קביעת סל הכלים, הליכי ההכשרה, ההסברה והבקרה מול כלל היחידות ומול משרדי הממשלה.
- מעקב אחר מימוש כלים לקידום איזון חיי משפחה ותעסוקה, הסרת חסמים בפני נשים לתפקידי ניהול, בין השאר תוך מעקב אחר תכנית הפיילוט המופעלת במשרדי הממשלה להחשבת עבודה מהבית כשעות נוספות מ-1 בפברואר 2016 ובחינת השפעתה על התפוקות, על קידום נשים ועל צמצום פערי השכר. כמו כן, בחינת סגירת הפערים בשכר הנובעים מסיבות שאינן קשורות במספר שעות העבודה.
- פיתוח תוכניות עתודה והתמחות ייעודיות לקבוצות אוכלוסייה אשר מובטח להן ייצוג הולם על-פי חוק.
- מעקב פרלמנטרי אחר היעדים הממשלתיים בתחום הגיוון התעסוקתי, הייצוג ההולם של אוכלוסיות על-פי חוק וכלי המדיניות להשגתם.
- כחלק מתוכנית הגיוון התעסוקתי, ממליצה הוועדה להציב יעדים לקידום תעסוקת חרדים בשירות המדינה, תוך מעקב אחר המלצות הצוות המיוחד במשרד ראש הממשלה העוסק בהסרת חסמים לשילוב ובחינה של סוגיית ההכרה במבחני סאלד, לטובת קבלה לשירות.

2.5 החלת הרפורמה ואחריות נציבות שירות המדינה על כל המערכת הציבורית

הוועדה קיימה דיון בנושא החלת הרפורמה ואחריות נציבות שירות המדינה על כל המערכת הציבורית, שבמרכזו עמדה השאלה אם עקרונות הרפורמה, המתייחסים ללב המגזר הציבורי, קרי משרדי הממשלה, יוכלו להיות מיושמים על כלל המערכת הציבורית ובכללם תאגידים סטטוטוריים ורשויות מקומיות.

בדיון השתתפו נציגי הממשלה, ובהם הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, נציגי נציבות שירות המדינה, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, יו"ר ההסתדרות הרפואית לישראל, המזכיר הארצי להסתדרות עובדי המדינה, נציג רשות החברות הממשלתיות ועוד.

במגזר משרתי הציבור בישראל מועסקים כיום יותר ממיליון איש, בהם כ-74,000 עובדים במשרדי הממשלה. כמה מערכות מרכזיות בשירות הציבורי אינן כפופות לנציבות שירות המדינה ולפיכך גם לרפורמה, כמפורט להלן:

- השלטון המקומי – 137,000 עובדים ;
- משטרת ישראל ושירות בתי-הסוהר – 30,000 עובדים ;
- תאגידים סטטוטוריים – 16,000 עובדים ;
- חברות ממשלתיות – 60,000 עובדים ;
- מלכ"רים ציבוריים – 260,000 עובדים ;
- מלכ"רים פרטיים – 143,000 עובדים.

בליבת המגזר של משרתי הציבור בישראל ארבע מערכות מרכזיות המשרתות את האזרח בחלק גדול מצרכיו הבסיסיים: מערכת הרווחה, מערכת הבריאות, מערכת החינוך והשלטון המקומי. במערכת זו פועלת שורה של רגולטורים שתפקידם לפקח על גורמי המגזר הציבורי ולבקר אותם. לדוגמה, משרד הפנים הוא הרגולטור של הרשויות המקומיות, משרד הבריאות הוא הרגולטור של קופות-החולים ובתי-החולים, וכדומה.

שני רגולטורים מגדירים סטנדרט ובקרה לרוחב המערכת הציבורית כולה:

א. הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר ;

ב. מבקר המדינה.

השאלה המנחה: האם עקרונות שונים שבליבת הרפורמה, בעיקר בתחום טיוב ההון האנושי, כמו קליטת סטודנטים, ייצוג הולם, קצובת כהונה, דינמיות, טיפול בסגל בכיר, נורמות מכרזים, שיפור השירות לאזרח וכדומה, ניתנים להחלה על כלל השירות הציבורי: הרשויות המקומיות, מערכת הבריאות, חברות ממשלתיות ועוד.

בדיון עלו השאלות הבאות בנושא אפשרות ההרחבה :

- א. האם יישום ערכי הרפורמה ועקרונותיה אכן מביא לתוצאות הרצויות?
- ב. מהם התיקונים הנדרשים לצורך יישום העקרונות האלה בכלל המערכת הציבורית?
- ג. באילו ערכים יש למקד את הרפורמה כדי להחיל את השינוי גם על גופים ציבוריים מלבד משרדי הממשלה?

הדגש בדיונים היה בסוגיות כמפורט להלן, ובשאלה אם יש אפשרות שהסטנדרטים שהממונה על השכר קובע יחולו על כלל השירות הציבורי, ובאופן רוחבי –

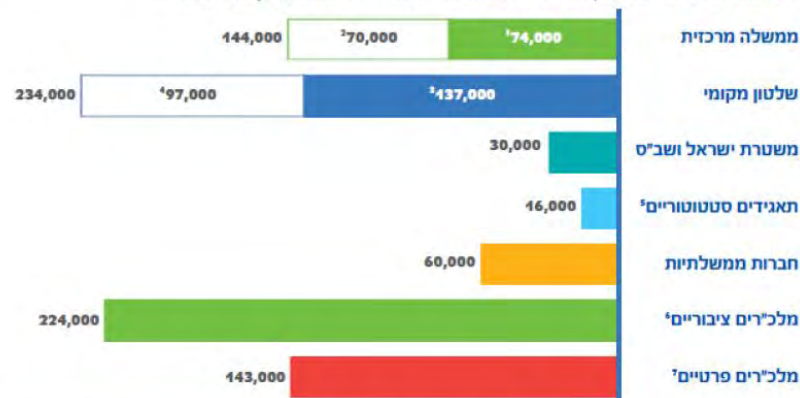
- ייצוג הולם והזדמנות שווה** כעיקרון מהותי שלפיו ייקבעו סטנדרטים והנחיות משותפים תוך הסכמה על הכלים למימושם.
- ניידות ותנועת עובדים** – בחינת האפשרות של מעבר עובדים מהשלטון המקומי ומתאגידים סטטוטוריים לשלטון המרכזי.
- הכשרת בכירים ועקרונות הניהול הבכיר** – בהגדרה ברורה ומשותפת לכלל השירות הציבורי.
- ניהול עתודות** כחלק מתהליכי הכניסה לשירות המדינה.

רקע ונתונים



שירות ציבורי*

בליבת מגזר משרתי הציבור בישראל ניצבות ארבע מערכות מרכזיות, המשרתות את האזרח בחלק גדול מצרכיו הבסיסיים: מערכת הרווחה, מערכת הבריאות, מערכת החינוך והשלטון המקומי. בהגדרתו הרחבה, מגזר משרתי הציבור בישראל מונה יותר ממיליון איש הניתנים לניתוח בכמה אופנים, בחלוקה ארגונית:



1 משרדי ממשלה, רשויות ובתי חולים ממשלתיים
2 עובדי הוראה של משרד החינוך
3 כולל רשויות מקומיות, חברות שירותיות, איגודי ערים ומועצות דתיות
4 עובדי הוראה ותחת הרשויות המקומיות
5 תאגידים כגון: הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, מכון התקנים, רשות התקנות, רשות הטבע והגנים, שירותי התעסוקה
6 מלכ"רים ציבוריים בתחומי חינוך, בריאות, רווחה וסיעוד – מוסדות אשר עיקר הפעילות ממומן על ידי המגזר הממשלתי
7 מלכ"רים פרטיים בתחומי חינוך, בריאות, רווחה וסיעוד – מוסדות אשר עיקר הפעילות ממומן על ידי המגזר הממשלתי

*החלוקה חושבה ללא חיילי צה"ל וללא כ-100 אלף עובדי סיעוד שעובדים דרך חברות פרטיות מקור: הלמ"ס, רבעון 1, 2015, דוחות הממונה על השכר, נציבות שירות המדינה, רשם העמותות, משרד החינוך

*מקור – מסמך עתודות לישראל¹



שירות ציבורי*

כחצי מיליון מקבלי משכורת מגורמים מדווחים וללא מערכת הביטחון

הרווח השנתי של הממונה על השכר 2014					
רקע כללי - כמות העובדים במגזר הציבורי ושכרם					
הקבוצה	מס' משרות באלפים*			מס' עובדים*	עלות שכר* במיליארדים ₪
	2013	2014	שינוי שיעור השינוי 2013-2014		
גופים נתמכים	74	75	1.7%	120	20.95
רשויות מקומיות (כולל מורים)	104	108	3.5%	136	17.22
חברות עירוניות	6	6	3.9%	15	0.85
איגודי ערים	1	1	6.6%	0.6	0.12
חברות ממשלתיות	57	57	-0.8%	60	18.18
מועצות דתיות	2	2	-8.6%	4	0.27
תאגידים	16	16	0.6%	21	20.95
שירות המדינה	59	65	3.8%	69	20.24
משטרה	22	23	1.7%	24	7.64
שב"ס	8	8	3.3%	9	
משרד הביטחון	2	2	0.4%	2	16.73
עובדי הוראה בשירות המדינה	99	101	2.2%	117	26.10
סה"כ	450	462	3.1%	576	149.23

* הערה - הנתונים אינם מכילים את המשרות במערכת הביטחון

2 *מקור - דוח הממונה על השכר 2014



שירות ציבורי*



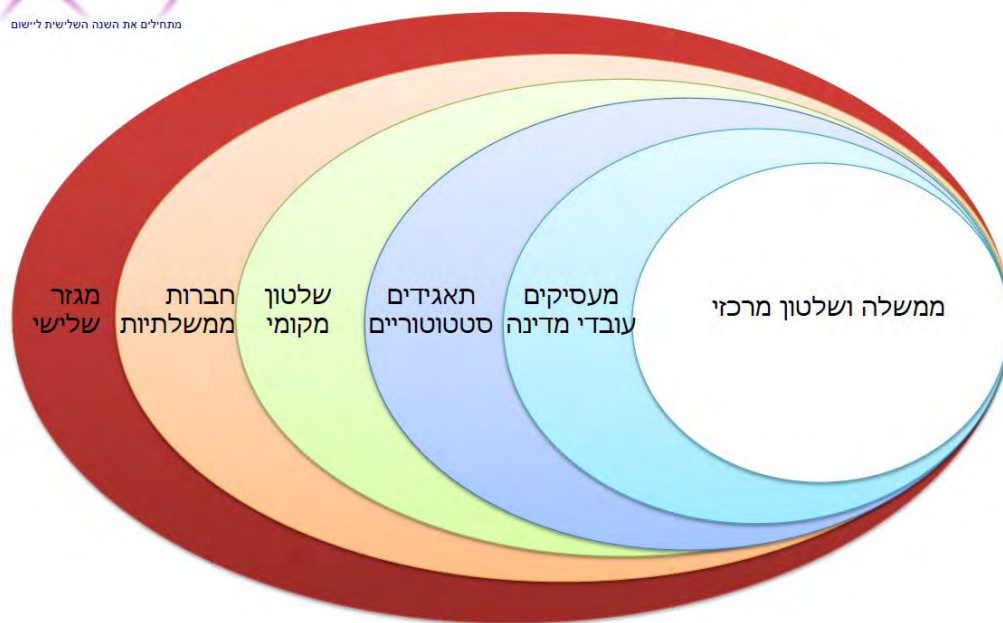
מגזר מבוסס

כרקע, מגזר משרתי הציבור בישראל בהגדרתו הרחבה מונה יותר ממיליון עובדים, המהווים כמעט שליש מכלל השכירים במשק. מערכת החינוך מהווה כ-45% מכוח האדם במגזר משרתי הציבור, מערכות הבריאות והשלטון המקומי כ-15% כל אחת ומערכת הרווחה כ-10%.

* החלוקה חושבה ללא חיילי צה"ל וללא כ-100 אלף עובדי סיעוד

3 *מקור - מסמך עתודות לישראל

פוטנציאל למעגלי השפעה



4

מקור: שירות ציבורי, מצגת נציבות שירות המדינה כפי שהוכנה עבור הוועדה.

ההמלצות:

- נושא המוביליות והחסמים המעכבים את יישומה במערכת הציבורית – הסתדרות עובדי המדינה אינה מתנגדת למהלך של הרחבת המכרזים הבין-משרדיים ופתיחתם גם לתאגידים סטטוטוריים ולרשויות מקומיות. האפשרות תיבחן, ואם תימצא ישימה, המהלך יאפשר הגדלה ניכרת של הפוטנציאל למוביליות. הרחבה כזו תיושם באמצעות חקיקה או באמצעות הנחיות נציב שירות המדינה.
- עד סוף שנת 2016 תיבחן המשמעות של הרחבת מעגל ההכללה של מכרזים בין-משרדיים גם על גופים סטטוטוריים וגופים אחרים, כדי להגדיל את הדינמיות במערכת הציבורית ואת המוביליות בין שירות המדינה ובין גופי המערכת הציבורית.

2.6 סיום שלב מטה הרפורמה והטמעתו בנציבות שירות המדינה

במסגרת הצעדים להמשך יישום הרפורמה, נדון גם הצורך בהטמעת מטה הרפורמה במבנה נציבות שירות המדינה בשנים הבאות.

הוועדה קיימה דיון בסוגיה הארגונית בדבר מבנה הנציבות כיחידת מטה מרכזית ולעיתים קריטית לצורך תפקוד משרדי הממשלה השונים.

דוח הרפורמה בשירות המדינה קובע כי יוקם מטה ליישום הרפורמה לצד הנציבות, אשר יהיה כפוף ישירות לנציב שירות המדינה. כמו כן, נקבע כי מטה יישום הרפורמה יהיה זמני ונועד להטמיע את הרפורמה. כיום, במידה רבה, נציבות שירות המדינה מורכבת מ"נציבות א" (הנציבות המקורית) ו"נציבות ב" (מטה יישום הרפורמה) ושני חלקים אלו של הנציבות מתפקדים בנפרד.

מטה הרפורמה אמור להתפרק ולהיטמע במערך נציבות שירות המדינה כבר בסוף 2016. מעבר לכך, כדי לממש את הרפורמה בכל משרדי הממשלה, תידרש התכנסות כלל יחידות הנציבות לעקרונותיה, שכן מטה נפרד הפועל במתכונת מצומצמת - לא יוכל להכיל את היקף הפעילות הנדרש.

במהלך הדיון עלתה השאלה לגבי השלבים הבאים של הרפורמה ושאלת מדדי התפוקה והתוצאה של מימושה. להלן העקרונות שהוצגו כליבת ההצלחה של הרפורמה:

- האצלת הסמכויות למשרדי הממשלה וגמישות רבה במענה על צורכי המשרדים.
- שיפור מתמיד באיכות כוח האדם בשירות הציבורי והתאמת הליכי המיון לתוצרים הדרושים.
- שיפור השירות של הנציבות למשרדים (איכות ול"ז) - דבר שיתבטא בשביעות רצון של מנהלי המשרדים ושל הדרג הפוליטי במשרדים השונים.
- קידום אפקטיבי של הליכי ייצוג הולם במשרדים.

ההמלצות:

- על מנת להשלים את הפנמת עקרונות הרפורמה בליבת הנציבות ובשגרת פעילותה, מומלץ לפרק את מטה היישום בהתאם לתוכנית המקורית ולהטמיע את הגופים שהונבטו בו במבנה הנציבות הקבוע.
- קידום מיידי ארגון מחדש של חטיבת הפעלה המפעילה את הרפרנטים למשרדי הממשלה ע"פ עקרונות הרפורמה.
- ארגון של הנהלת הנציבות תוך שילוב יחידות תכנון אסטרטגי, הכשרה ובקרה באופן מלא ואפקטיבי מול כלל משרדי הממשלה.

מינויי ממשלה וסגל בכיר – הצגת מתווה החלטת הממשלה

הוועדה דנה במתווה שגיבשה הממשלה לגבי מינויי משרות אמון ופיטורי בכירים בשירות, והדגישה את הצורך באיזון בין שמירת המערכת המקצועית בלתי פוליטית ובלתי תלויה, לצד מתן כלים ומענה לדרג הפוליטי ומימוש מדיניותו.

על-פי המתווה, בכל משרד ממשלתי שמועסקים בו יותר מ-150 עובדים יכהן משנה למנכ"ל כמשרת אמון מקצועית, וסיום העסקתו יהיה לפי שיקול דעתו של מנכ"ל המשרד. מנכ"ל המשרד יוכל למנות לתפקיד המשנה למנכ"ל עובדים מהמשרד, ובתום הכהונה הם יוכלו לחזור לתפקידם או לתפקיד אחר בשירות המדינה.

לדברי יושב-ראש הוועדה, חה"כ רועי פולקמן, המתווה המוצע אינו מושלם אך הוא בבחינת פשרה נאותה, כל עוד המשנה למנכ"ל ימלא את תפקידו באופן משביע רצון ובלי קשר לשיוך מפלגתי, וישמור על מקצוענות ושירותיות כלפי האזרח הישראלי. לדבריו המתווה שהתגבש הוא מאוזן, ומיטיב הן עם האזרח והן עם כללי המשחק הדמוקרטיים, ובלבד שהמשנה למנכ"ל יהיה פרויקטור, ולא יהיו כפופים לו עובדים.

אודי פראוור, ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, דיבר על המתח הלגיטימי שמתקיים בכל מדינה בין הרצון של הממשלה והשרים לממש את המדיניות שלהם באמצעות האנשים שהם בוחרים לבין האתוס של שירות המדינה כמקצועי וקבוע, שנבחר בתהליכי תחרות חופשית ושוויונית. חלק מהאמון שיש בשירות הציבורי קשור גם בדרך הבחירה שלו.

לדבריו, על רקע הסכמים קואליציוניים דובר על כך שסמנכ"לים ימונו או יפוטרו כמשרות אמון. בחינה מפורטת שנעשתה על-ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר אלי גרונר, הצביעה על כך שנכון לשמר את הסמנכ"לים כמשרות מקצועיות, מנימוקי מקצועיות ורציפות, שאינם סותרים חדשנות ויזמות. מנגנון הקדנציות והרוטציות שהוצב ברפורמה נראה כדבר נכון, שיש לשמר. מתוך כך נבנתה ההבנה שהרפורמה צריכה להתחזק, ויש לשמר את דרג הסמנכ"לים כדרג שהמקצועיות שלו ובחירתו, שאינה קשורה לדרג פוליטי – צריכה להישמר.

להלן עיקרי הדברים בהצעתו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר אלי גרונר, שהציג מר פראוור בדיון –

- שיקום האמון של כלל המעורבים בסוגיית כוח-האדם בממשלה, גם נבחרי ציבור וגם אנשי מקצוע, כנקודת המוצא;
- יצירת דפוסים והסדרי ארגון שיאפשרו קיצור ניכר של ההליך המכרזי;
- יצירת SLA לשירותי נציבות שירות המדינה – שינוי בהגדרת התפקיד, יצירת תפקיד, שינוי מבנה ארגוני לתקינה ולחוזה.

ועדות איתור

בהצעת המחליטים הוטל על מנכ"ל משרדי הממשלה, המשמשים היום כיושבי-ראש ועדת איתור, לוודא כי פרק הזמן המרבי מיום מינוי הוועדה עד סיום עבודתה יהיה ארבעה חודשים.

פיטורי בכירים

בהצעת המחליטים הוטל על הנציבות לפרסם תכנית פרישה מרצון עבור עובדים המכהנים בסגל הבכיר.

אם החליט מנכ"ל לפטר עובד בכיר, יועבר בעל התפקיד בשירות המדינה לשהות ארעית במינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה, עד לסיום העסקתו בפועל. סיום העסקת העובד יתבצע בשלב אחד.

לעניין הערכת עובד – אם קיבל בעל התפקיד הבכיר שתי הערכות עובדים רצופות במהלך דו-שנתי בתפקוד נמוך, ברירת המחדל תהיה כי המשרד יחל בהליכי סיום העסקה.

נציב שירות המדינה, משה דיין, הביע התנגדות למתווה המתגבש וטען שמדובר ביסודות הבית ואין לקבל בכיר שאינו מקצועי.

במהלך עבודת הוועדה, הציג נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה נייר עמדה בנושא זה.

ראה נספח י': טבלאות אפקטיביות הממשלה, שיטות גיוס עובדים ומינויים פוליטיים, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ההמלצות:

- יש להבטיח כי הממשלה תדבוק בהחלטתה (מספר 2464) בעניין ניהול ופיתוח הסגל הבכיר בשירות המדינה, בהמשך לדוח יישום הרפורמה בשירות המדינה והחלטת ממשלה 481 בעניין זה.
- יש להימנע מהרחבת מספר משרות האמון בדרג המקצועי הבכיר בשירות המדינה.
- השלמת מימוש הרפורמה והטמעתה במבנה הנציבות.
- האצלת סמכויות למשרדי הממשלה.

3. הצורך בחוק שירות ציבורי

הוועדה קיימה דיון בנושא הצורך בחוק להסדרת השירות הציבורי.

לדברי יושב-ראש הוועדה, עולה ביתר שאת הצורך לאזן בין הדרג המקצועי לדרג הפוליטי ולבסס את עקרונות השירות הציבורי בחקיקה. נדרש חוק שיתייחס למחויבות וליחסים בין הדרגים, יחדד את אחריות הפקידות ויחזק את אמון האזרחים בשירות הציבורי. עם זאת, לדבריו, אי-אפשר לנסח את החוק באופן שמגן על השירות הציבורי מצד אחד ומנגד לנטרל אותו כדי שהדרג הנבחר יוכל לנוע באין מפריע.

התכלית היא בניית האמון בין האזרח לבין המדינה ובתקופה של שינויים חברתיים במדינת ישראל.

לאורך הדיונים, נשמעה לא מעט הטענה לפיה היכולת המקצועית מצד המשרדים לייצר ניהול כולל - אינה מספקת, יתכן מטעמים של שוויון, הוגנות וכד'. הגדרת הקודים, הסמכויות, והכללים שלפיהם פועל משרת הציבור בחוק שירות המדינה, תקל בסוגייה זו ובהמשך גם על תפקיד הנציבות כרגולטור, כמפקח, קובע הנורמות והכללים.

עורכת-הדין דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, משרד המשפטים, "זו יוזמה מאוד ברוכה לקחת את הדרג של הפקידות, שהוא דרג מאוד משפיע ומשמעותי, ולחשוב על סוג של הסדרה שיכולה להעתיק לתוכה חלק מאותם עקרונות, ככל שהרשות המחוקקת תסבור שהם נכונים. עצם העניין של טיפול הכנסת, והחשיבה של הממשלה בהקשרים האלה, היא מחשבה מבורכת מאחר שמדובר באחת מההבטחות לכך שישראל תישאר כמדינה דמוקרטית ותמשיך לפעול, לא משנה עם אילו אתגרים מבחוץ או מבפנים נתמודד איתם".

רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה (לשעבר), דיבר על החשיבות הרבה בחקיקת חוק שירות ציבורי. לדבריו, במערכת כל-כך לא יציבה צריך לזהות עוגני יציבות לעשייה המקצועית, לא רק בשלטון המרכזי, גם בשלטון המקומי. נימוקים נוספים אותם הציג בפני הוועדה:

המשכיות - היכולת להיענות לאתגרים חדשים יהיה בחקיקה באמצעות יצירת אותן תבניות שיאפשרו שינויים ויתנו מענה לאתגרים חדשים;

סמכות ואחריות - חיזוק היכולת של משרדי הממשלה בתחום הביצוע;

אתוס השירות הציבורי - הסדרת מערכת העבודה בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי, "שמעתי התבטאויות של עובדים מקצועיים במונחים מאוד כלליים של עברנו את פרעה, נעבור גם את זה. אני חושב שאלו התבטאויות המלמדות על איזשהו רצון לא לאפשר לדרג הנבחר להגיע לאותם יעדים שהוא רוצה להגיע".

נציב שירות המדינה, משה דיין, הדגיש כי החובה לקיים את מדיניות הממשלה אין פירושה שתיקת הגורמים המקצועיים, שכן על הדרג הנבחר לשמוע מה שיש לדרג המקצועי להגיד. לא תמיד קל לדרג המקצועי לעמוד מול הדרג הנבחר ולומר מה הוא חושב. הנציב הזהיר מפני קשירת קשר בין משילות ובין עמדות מקצועיות.

עיקרי הניתוח כפי שהוכנו עבור הוועדה, מאת המרכז הישראלי להעצמת האזרח:

1. יחסי דרג נבחר - ביצוע:

- עובד הציבור יפעל לביצוע המדיניות המוכתבת על ידי הדרג הנבחר באופן המיטבי.
- עובד הציבור יפעל ליישום המדיניות באופן המשקף נאמנה את האינטרס הציבורי הרחב, תוך מתן מענה לעקרונות השוויון והממלכתיות ותוך ציות למגבלות החוק.
- עובד הציבור יפעל ליישום המדיניות באופן אפקטיבי, ביעילות ותוך שמירה על המשאבים הציבוריים.
- עובד הציבור יפעל להצגת חלופות ליישום המדיניות ותוך מתן תמונה מלאה ומפורטת לדרג הנבחר.

2. ביצועיזם, עמידה ביעדים, אחריותיות:

- עובד הציבור יפעל לעמידה ביעדים מוגדרים ולרמות ביצוע, ויממש יעדים אלו באופן מקצועי ומיטבי.
- עובד הציבור יפעל בשקיפות ובאחריותיות ביחס לביצועיו.
- עובד הציבור יפעל כמומחה תוכן בתחומו, תוך מחויבות לשימור הידע המקצועי והניסיון הנצבר לעמיתיו ולמחליפו.

3. מינויים / פיטורין:

- מינוי עובד ציבור יעשה על בסיס כישורים והתאמה מקצועית.
- בעת מינויי בכירים יובאו מספר חלופות לבחירת הדרג המבצע.
- עובד הציבור יפעל תחת מסגרת הערכה בהלימה להישגיו המקצועיים, ולא להא לא משקל בשאלת קידומו / אי קידומו המקצועי (תמריצים / סנקציות).

ההמלצה:

- בדומה למדינות מפותחות אחרות, יש צורך בקידום חוק השירות הציבורי בישראל אשר יעסוק בהגדרות המחויבות של משרתי הציבור למדיניות ולתוצאות, בהגדרת אתוס השירות הציבורי, בבניין הכוח וכלי העבודה העומדים לרשות הנציבות וביחסי דרג פוליטי - דרג מקצועי.

פרק ב' - השירות הציבורי בישראל: תמונת מצב

מתוך תקציר מנהלים - הערכת מצב להון האנושי בשירות המדינה שנת העבודה 2016, נציבות שירות המדינה, המטה ליישום הרפורמה בשירות המדינה, אגף בכיר לתכנון אסטרטגי ומדיניות, שהוצג בפני הוועדה

השירות הציבורי בישראל מתמודד בשנים האחרונות עם מספר אתגרים אשר משפיעים ועתידיים להשפיע על פעילותו - חלקם הינם תולדה של מגמות פנימיות בקרבו וחלקם נובעים מהשפעת הסביבה החיצונית לו. הנושאים שנבחרו למיקוד להערכת המצב לשנת 2016, הם:

- פיתוח ההון האנושי בשירות המדינה
 - תפיסת האזרח כלקוח וכשותף
 - מערכות מידע כמשאב אסטרטגי לניהול הון אנושי
 - תמהיל מקצועות משתנה
 - הזדקנות האוכלוסייה
 - גיוון תעסוקתי בשירות המדינה
- כל מגמה מפורטת בהרחבה בחלוקה לסקירה בינלאומית של הנושא, סקירה מקומית שלו, ניתוח המגמה והשפעתה על שירות המדינה והמלצות לפעולה. להלן תקציר המגמות במיקוד לשנת 2016.

פעילויות בפיתוח ההון האנושי בשירות המדינה



יישום הרפורמה בהון האנושי בשירות המדינה נכנס לשנתו השלישית; עד כה הצטרפו לתהליך היישום 23 משרדי ממשלה ויחידות סמך. בימים אלה החלה הטמעת הרפורמה במשרדים הנכללים בגל ה"נחשון" השלישי ובמהלך שנת 2017 היא תוטמע ביתר משרדי הממשלה ויחידות הסמך. הפעילויות העיקריות במסגרת הטמעת הרפורמה בהון האנושי בשירות המדינה:

- **יישום מעגל תכנון ההון האנושי** – כחלק מיישום והטמעת תפיסת יחידות ההון אנושי כשותפות אסטרטגיות לתהליכי התכנון המרכזיים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, גובשה והוטמעה מתודולוגיית מעגל תכנון ההון האנושי בשירות המדינה, המתבססת על מתודולוגיית מעגל התכנון הממשלתי. מדובר בכלי תורתי מנחה לבניית תכניות עבודה שנתיות עבור יחידות ההון אנושי וסמנכ"לי ההון אנושי בפרט. תהליך תכנון ההון האנושי מתחיל בהערכת מצב להון האנושי של סביבת המאקרו – כלל שירות המדינה, כמפורט במסמך זה וממשיך להערכת מצב של ההון האנושי בסביבת המיקרו - בקרב המשרד בלבד. **תוצר הדגל של תהליך תכנון ההון האנושי בכל אחד מהמשרדים הוא תכנית עבודה המבטאת את היכולת התכנונית של יחידות ההון האנושי, בדגש על יכולתן לבטא במסגרת זו ראייה ארוכת טווח.**
- **הערכת עובדים** – בוצע תהליך הערכת עובדים במודל החדש המכונה "בשביל העתיד", בקרב 27,000 עובדים במשרדים השייכים לגלי ה"נחשון" הראשונים. השנה תוטמע הערכת העובדים גם בקרב 15 משרדי "נחשון", גל שלוש.
- **סגל בכיר** - השנה הוקם מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה, מופה הסגל המוביל מתוך הסגל הבכיר ונקבעה תפיסת ריבוד המשרות. כל זה תוקף בהחלטת ממשלה 2464 מיום 8.3.15 – "השלמת סדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה". זאת ועוד, החלה הפעלת מודל המכרזים החדש לתפקידי סגל בכיר בו מושם דגש על קביעת רוטציות וקדנציות.
- **המדרשה הלאומית למנהיגות, ממשל וניהול** – בימים אלה מוקמת המדרשה שתכליתה הכשרת העתודה הניהולית בשירות המדינה תוך מתן כלים להתמודדות עם האתגרים הקיימים והעתידיים.
- **מערכות המידע** – שדרוג מערכות המידע הניהולי כולל הערכות לפיתוח מערכת BI, המחייבת טיוב נתוני הון אנושי פרט ותקן.

לטובת הטמעה מיטבית של הרפורמה, פותחו מספר כלי עבודה אשר מסייעים לאגפי הון אנושי בשירות המדינה בתכנון אסטרטגי ארוך טווח. ביניהם: מתודולוגית ניהול לשירות המדינה, כ-40 מסמכי מדיניות ותורה ויצירת מסד תורתי בנושא ניהול ההון האנושי במסגרת פרויקט 'עץ הדעת'. יתר על כן, החל תהליך אצילת סמכויות המקדם תפיסה של עצמאות ואחריות המשרדים בנושאי פיתוח ההון האנושי המשרדי ועוד.

בסקר שבוצע ביולי 2015 בקרב כ-1,500 עובדים ממשרדי "נחשון", גל 1 ו-2, על השפעת הרפורמה עלה שהן בקרב העובדים והן בקרב המנהלים קיים שיפור בהבנת היעדים ורמת הביצוע (מעל 80%) בנוסף מעל 90% חשים שניתן לשפר את מערכת הממשלתית ונכונים לקחת חלק בשינוי.

← המלצה לפעולה:

היערכות להטמעת הרפורמה בהון האנושי בשירות המדינה בארגון.

חיזוק מגמת תפיסת האזרח כלקוח וכשותף

בשנים האחרונות חל שינוי מרכזי בתפיסת האזרח על-ידי שירותי המדינה בעולם. אם בעבר האזרח היה מעין 'לקוח שבו' בנוגע לשירותים שקיבל משירותי המדינה, כיום המגמה הרווחת בעולם הינה הנגשת מידע והעברת חלק ניכר מהפעילות של האזרח מול המדינה למרחב האינטרנטי, תוך שימת דגש על מתן שירות נוח ומהיר לאזרח. באמצעות אימוץ גישה זו המגזר הציבורי בעולם מתחקה אחר המגזר העסקי בו רווחת תפיסת 'האזרח כלקוח' מזה שנים. בשירות המדינה בישראל מתקיימים מספר צעדים בהלימה עם מגמה זו כגון טיוב רגולציה, 'ישראל דיגיטלית' ופעילויות במסגרת הרפורמה בהון האנושי בשירות המדינה כגון אצילת סמכויות והערכת עובדים.

← המלצה לפעולה:

יש לדון בפישוט תהליכים בראיית 'האזרח כלקוח'; הגדרת ושיפור הערך שניתן לספק לאזרח וקיצור הזמנים לסגירת מעגל השירות.

מערכות מידע כמשאב אסטרטגי לניהול הון אנושי

בתקופה האחרונה משקיעות חברות פרטיות בפיתוח מערכות מידע מתקדמות לניהול ההון האנושי במגוון תחומים: יצירת מחויבות של העובד לארגון, גיוס עובדים חדשים, ניהול הפרטים האישיים של העובד, ניהול וניטור העובדים המצטיינים בארגון ועוד. שווי שוק מערכות המידע לניהול הון אנושי בעולם עומד על כ-15 מיליארד דולר.⁵ הקו המנחה בפיתוח מערכות המידע הללו כיום הינו יצירת תוכנות ידידותיות עבור העובד בארגון, במטרה לשדרג את תפיסת הניהול. בנוסף, תוכנות אלה מסייעות בפישוט תהליכים אך מעבר לכך משפרות את יכולת התכנון והניהול האסטרטגי בהיבט הארגון והעובד. לאור זאת, ישנה מגמה בשירותי מדינה בעולם להטמעת מערכות מידע מתקדמות לניהול הון אנושי ובכך לייעל את ניהול כוח האדם בהן. בשירות המדינה בישראל מערכות המידע הקיימות מוכוונות לתגובה והיבטי תפעול ולא מתמקדות בכלים לתכנון ארוך טווח. לקראת מעבר למערכות מידע מתקדמות לניהול ההון האנושי בשירות המדינה, נדרש טיוב נתוני כוח האדם המשרדי במערכות הקיימות. זאת ועוד, בשנת 2015 הוטמעו מערכות המידע החדשות "נקיסה" ו"בשביל העתיד" וצפויה הטמעה של מערכות מידע נוספות. כמו כן, נציבות שירות המדינה נערכת לפיתוח מערכת ניהול כוח אדם שתאפשר תחנות עבודה לבעלי תפקידים, בינה מלאכותית, Big Data, קריאת מלל ואפשרויות מתקדמות נוספות.

⁵ HR Technologies for 2015: Ten Big Disruptions Ahead, Deloitte, 2014:
<http://www.berstein.com/uploadedFiles/100814-disruptions-final.pdf>

- א המשך טיוב נתונים בארגון ובניית תהליכי עבודה אשר מבטיחים עדכון שוטף ומהימן.
- א איחוד מערכות המידע של ההון האנושי תחת תפיסה אחודה.

תמהיל מקצועות משתנה

תמורות שונות אשר חלו בארץ ובעולם הובילו לצרכים משתנים בשוק התעסוקה. בעוד שהביקוש למקצועות מסוימים פחת במידה ניכרת במהלך השנים האחרונות, הביקוש למקצועות אחרים עלה. כאשר מעסיק אינו מצליח לגייס עובדים למקצוע מסוים לאורך זמן, נהוג להתייחס למקצוע זה כאל מקצוע במחסור. זאת, בהתחשב במאפיינים שונים של המקצוע, כדוגמת רמת השכר המקובלת, התנאים התעסוקתיים והמיקום הגיאוגרפי. מהסקירה ההשוואתית עולה כי במדינות הנסקרות המחסור הרב ביותר הורגש במקצועות ההנדסה, התקשורת, טכנולוגיות המידע (IT), החשבונאות והכלכלה. כמו כן, קיים מחסור, אם כי מתון יותר, במקצועות הבאים: משפטים, מנתחי מודיעין, מפתחי מדיניות, מנהלי פרויקטים, סטטיסטיקאים וחוקרים מיוחדים.⁶

בשנים האחרונות מתמודד שירות המדינה בישראל עם קושי באיוש משרות נדרשות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, זאת לצד צפי פרישה גבוה בחלק מהמקצועות הנדרשים. מנתונים אשר התקבלו ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך ביולי 2015 עולה כי קיים מחסור בחלק ממקצועות ההנדסה, המחשוב, ובמשרות נוספות לרבות עוזרי מחקר, דיפלומטים, דיני בת דין שרעיים ועוד. עוד עולה מניתוח נתוני המשרדים שהסיבות המרכזיות לקושי באיוש המשרות נובע מפערי שכר בהשוואה לשוק הפרטי ומהיעדר מסלולי קידום בשירות המדינה.

- א מיפוי משרדי של תפקידי הליבה העתידיים ומנגד תפקידים בהווה שלא יהיה בהם צורך בעתיד.
- א בניית תכניות בראיה מערכתית לקליטת עובדים למקצועות במחסור והכשרתם.
- א בניית תפיסה לשימור ידע.

הזדקנות האוכלוסייה

בעשורים האחרונים אוכלוסיית העולם הולכת ומזדקנת ותוחלת החיים עולה. חלקם של הפרשים לפנסיה ביחס לעובדים קיימים בשוק העבודה גדל וקיים חשש שמגמה זו תפגע בצמיחה הכלכלית של המדינות (תחזית של ירידה ב-30% בצמיחה עד לשנת 2050) בשל עלות הטיפול ומתן התשלומים הרבים לאוכלוסיית הפרשים. בעוד שכיום על כל פורש לפנסיה קיימים שלושה עובדים בשוק העבודה (יחס של 1/3), במדינות ה-OECD, בשנת 2050, יחס זה צפוי לעמוד על 2/3 (על כל שני פרשים לפנסיה קיימים שלושה עובדים בלבד בשוק העבודה), כאשר במדינות אירופה יחס זה עשוי לעמוד על 1/1.⁷

בכדי להתמודד עם תופעה זו, ישנה מגמה להגברת התעסוקה בקרב עובדים מבוגרים בכלל שוק התעסוקה ובפרט בשירות המדינה בכדי להגדיל את שיעור העובדים בקרב האוכלוסייה. לשם כך, פועלות מספר מדיניות במגוון דרכים לעידוד העסקת עובדים מבוגרים אף מעבר לגיל הפרישה הנהוג בהן.

בישראל משקלו של כוח העבודה במשק צפוי לרדת והדבר יוביל להעלאת ההוצאות הציבוריות בגין קצבאות, פנסיות ובריאות. ההשפעה של הזדקנות האוכלוסייה בישראל באה לידי ביטוי גם בקרב שירות

⁶ *Occupational Skills in Shortage*, APSC, 2013: <http://www.apsc.gov.au/about-the-apsc/parliamentary/state-of-the-service/sost-2012-13/chapter-six/aps-occupational-skills-shortages>

⁷ *Ageing and the Public Sector*, OECD, 2007: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43411582.pdf>

המדינה; מהנתון שבשנת 2014 כ-63% מהעובדים פרשו בגיל צעיר יותר (פרישה מוקדמת)⁸, ניתן לשער כי בשנים הקרובות שיעור הפרישה בשירות המדינה יהיה גבוהה מהצפוי בהשוואה לשיעור הפרישה החזוי של עובדים הצפויים לפרוש על פי הגיל הקבוע בחוק. עקב כך, קיימת חשיבות גבוהה להיערכות ולתכנון מוקדם של הפרישה במשרדים. מניתוח נתוני השאלונים שהתקבלו ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך בנושא זה, עולה כי כמחציתם טרם גיבשו תכנית היערכות לפרישות הצפויות בשנתיים הקרובות. זאת ועוד, בקרב 71% מהם לא קיים מנגנון ארגוני לשימור הידע של הפורשים.

← המלצות לפעולה:

- א בחינת מודלי העסקה גמישים ומגוונים לעובדים בגיל פרישה.
- א בחינת אופן ניהול פרישת העובדים על-פי סוגי פרישה (מוקדמת, גיל פרישה והארכת שירות).

גיוון תעסוקתי בשירות המדינה

ייצוג הולם

גיוון תעסוקתי הוכח כבעל ערך כלכלי עבור ארגונים שונים. שירות המדינה פועל להגברת הגיוון התעסוקתי בכלל וייצוג הולם לאוכלוסיות שהוגדרו בחוק בפרט. למרות שבשנים האחרונות חל שיפור בהגוונה של ההון האנושי בשירות המדינה, ניכר כי עדיין קיים פער בין המצב המצוי ליעדי נציבות שירות המדינה בתחום זה:

- בשנים 2010-2012 חלה עליה של כ-9%, 32% ו-19% בשיעור העובדים הערבים, הדרוזים והעובדים ממוצא אתיופי בשירות המדינה בהתאמה.
- בכ-70% מהמשרדים לא קיימת תכנית משרדית לייצוג הולם ורוב המשרדים מעידים על קושי באיוש תקנים בשירות המדינה על-ידי אוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם.
- נושא הייצוג ההולם מתייחס גם לאוכלוסיית העובדים עם מוגבלות. בשנת 2014 סוכם בין ההסתדרות למעסיקים כי שיעור העובדים עם מוגבלות יעמוד על 5% מהעובדים במגזר העסקי. ההסכם כלל צו הרחבה ובו נקבע כי בכל ארגון אשר מעסיק מעל ל-100 עובדים מחויב לעמוד ביעד זה. בעקבות זו התקבלה החלטה ממשלה (בנוסף לסעיף 15א בנושא ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות) להחיל יעד זה גם על השירות הציבורי ושירות המדינה בתוכו.
- הגדרת אוכלוסיית אנשים עם מוגבלות הינה מורכבת בשל הקושי בקביעה חד-ברורה של הגדרה גורפת למוגבלויות שונות. כהמשך ישיר לכך, בימים אלו הוגש נייר עמדה בנושא זה על-ידי צוות בין משרדי בראשות הנציבות.

שילוב נשים בשירות המדינה

לאור יישום ועדת שטאובר בשנים האחרונות חלה מגמה לקידום נשים לתפקידים בכירים בשירות המדינה. האגף לשוויון מגדרי וקידום נשים בנציבות שירות המדינה פועל לצמצום הפער בין המצב המצוי ליעדי תכנית החומש של האגף הבכיר לתכנון אסטרטגי ומדיניות - להביא לשיעור של 50% נשים בתפקידי הסגל הבכיר בשירות המדינה.

- שיעור הנשים בדרגי הניהול הבכירים א' ב' ו- ג' עומד על 21%, 27% ו-39% בהתאמה.
- בשנים 2010-2013 חל שיפור של 213%, 11% ו-42% בשיעור הנשים המשולבות בדרגי הניהול הבכירים-א', ב' ו- ג' בהתאמה.

⁸ אגף בכיר לפרישה וגמלאות סיכום פעילות בשנת 2014:

<http://www.csc.gov.il/DataBases/ArticlesAndPublications/documents/cikom2014.pdf>

שילוב חרדים בשירות המדינה

לאור הצורך העולה בשילוב האוכלוסייה החרדית בשוק העבודה, הוקדם צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשם גיבוש מדיניות לשילוב האוכלוסייה החרדית בשירות המדינה. בכוחה של קליטת אוכלוסייה זו בשוק העבודה תוך ניצול היכולות הטמונות באוכלוסייה תוכל להיות מנוע נוסף לשיפור הצמיחה של כלל המשק וצמצום אי השוויון בחברה הישראלית.

← המלצות לפעולה:

- | ניהול מתכלל ליישום גיוון תעסוקתי וייצוג הולם – מעבר מתפיסת בקרה לתפיסת ניהול.
- | פיתוח דרכי הגעה אקטיביות לאוכלוסיות – תחילה אלו שהוגדרו בחוק.
- | המשך יישום המלצות ועדת שטאובר.

פרק ג' – חוק-יסוד: שירות המדינה

בשונה מהמקובל במדינות רבות בישראל אין חוק שירות מדינה המסדיר את העקרונות לפעולתם של עובדי הציבור, קיימים חוקים בתחומים ספציפיים וביניהם חוק שירות המדינה (מינויים), חוק שירות המדינה (משמעת) וחוקים בנושאי פרישה גמלאות ומתנות. גם החוק המרכזי בנושא שירות המדינה העוסק בסוגיית המכרזים התמלא עם השנים בהחרגות ופטורים וסוגיות מרכזיות נותרו בחוץ. במהלך השנים הוסדרו סוגיות רבות בהחלטות כללים וצווים מנציבות המדינה אבל המסגרת הנורמטיבית נשארה מעורפלת.

בבואנו לבחון את הצורך והתוכן של חוק שירות מדינה קיימים ארבעה תחומי תוכן מרכזיים ובהם שורה של דילמות וסוגיות:

1. אתוס השירות הציבורי

- א. מקצועיות- מצוינות, יעילות, חדשנות, ענייניות.
- ב. ממלכתיות- נאמנות לציבור, א-פוליטיות, שוויון, מערכתיות, צדק חברתי.
- ג. הגינות- כבוד האדם, יושרה, טוהר מידות, ריסון הכת, ענווה.

2. ביצועים מול מינהל תקין

- א. תכנון מול ביצוע- יכולת הוצאה מהכוח אל הפועל
- ב. שירותיות- פתיחות, אדיבות.
- ג. אחריותיות- דיווחיות, שקיפות, לקיחת אחריות.
- ד. שיתוף ציבור

3. יחס דרג פוליטי דרג מקצועי

- א. תפקידי הסגל בכיר
- ב. זהות פוליטית של דרג מקצועי
- ג. אחריות וסמכות
- ד. שחקני ווטו ושומרי סף
- ה. כפיפות למדיניות הדרג הפוליטי
- ו. מחויבות דרג פוליטי להיוועצות בדרג המקצועי

4. בניין הכוח וכלי העבודה

- א. הגדרת מעמדה של נציבות שירות המדינה – מקום בלעדי או חלק ממערך?
- ב. מינויים בסמכות הכנסת והממשלה
- ג. קצובות כהונה- סגל בכיר
- ד. בניין הכת: תהליך גיוס כח אדם- ערוצי הזנה- עתודות, צוערים.
- ה. תהליך חילופי שלטון
- ו. כלים מקצועיים לרשות הדרג הפוליטי

טיוטת הצעת חוק שירות המדינה נועדה לקדם את הערכים והכללים האתיים המשותפים לכלל עובדי שירות המדינה. לפי דברי ההסבר להצעת חוק זו, ההצעה גובשה על בסיס מעקב אחר המתרחש והמתפתח בתחום שירות המדינה והניהול הציבורי בעולם; האיחוד האירופי, למשל, דורש ממדינות המועמדות להצטרפות אליו חקיקה המסדירה את השירות הציבורי בהן, שהיא נפרדת מחוקי העבודה למקצועות אחרים וכפופה לסטנדרטים המפורטים במסמך של SIGMA^[1] – "העקרונות האירופיים למינהל ציבורי" (1995, 1996). במדינות כמו ארה"ב, אוסטרליה, קנדה, בריטניה (הממלכה המאוחדת) ודנמרק יש חוק שירות מדינה אחיד ומקיף שבראשיתו הגדרת ערכי השירות הציבורי וחובות משרתי הציבור (כולל קודים להתנהגות).

הצעת החוק מבוססת גם על מעקב אחר ההתפתחות בנציבות שירות המדינה בישראל ובעבודת הנציבות למן הרפורמה לניהול ההון האנושי ועד עבודת הוועדה לגיבוש המלצה לקוד אתי לשירות המדינה מייסודה של נציבות שירות המדינה, ונועדה להתוות את ערכי שירות המדינה ואת דרך ההתנהגות הראויה והמצופה מעובדי המדינה הן מבחינה מקצועית והן מבחינה אתית.

החוק המוצע עשוי לסייע לעובדי המדינה לבצע את תפקידם באופן המיטבי, לחזק את יחסי הגומלין בין עבודתם ובין עבודת השרים, והכול כדי לחזק את אמון הציבור בשירות המדינה.

לפירוט הרקע לחוק וההשוואה הבינלאומית ראה נספח י"ב.

^[1] יוזמה של האיחוד האירופי וה-OECD, Support for Improvement in Governance and Management

נספחים

נספח א': דיוני הוועדה

מכרזים בשירות המדינה	9.2.2016
מכרזים בשירות המדינה מנקודת מבטם של מנכ"ל משרדי הממשלה	17.2.2016
התייחסות נציבות שירות המדינה וגופים נוספים לנושא המכרזים בשירות המדינה ; שיפור השירות לאזרח בשירות הציבורי	24.2.2016
מינויי ממשלה וסגל בכיר – הצגת מתווה החלטת הממשלה בנושא זה	2.3.2016
ייצוג הולם לאוכלוסיות בשירות הציבורי בדגש על איכות המשרות	9.3.2016
החלת הרפורמה ואחריות נציבות שירות המדינה על כל המערכת הציבורית	16.3.2016
הצורך בחוק שירות ציבורי, ועקרונותיו	30.3.2016
מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה – דוח מבקר המדינה 66ג (ישיבה משותפת עם הוועדה לענייני ביקורת המדינה)	25.5.2016
מעקב אחר המלצות הוועדה המיוחדת בנושא המכרזים ושילוב הסטודנטים	1.6.2016
סיום שלב מטה הרפורמה והטמעתו בנציבות שירות המדינה	14.6.2016
סיכום פעילות עבודת הוועדה והמלצותיה להבטחת יישום הרפורמה בשירות המדינה	27.6.2016
המלצות הוועדה המיוחדת לנושא הרפורמה בשירות המדינה - הצבעה	29.6.2016

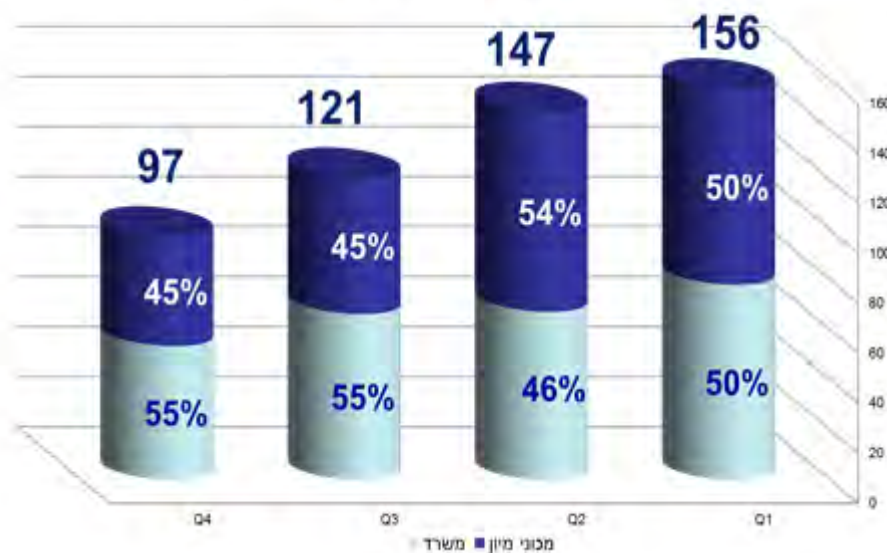
פרוטוקולים וחומרי הרקע לדיוני הוועדה, מופיעים באתר האינטרנט בכתובת הבאה :

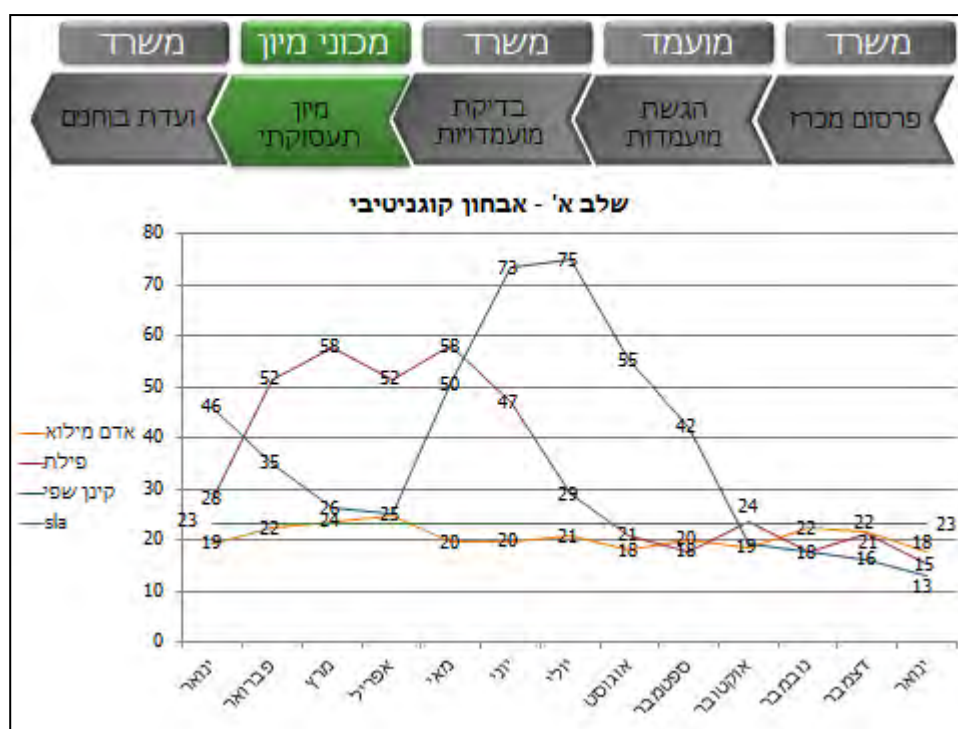
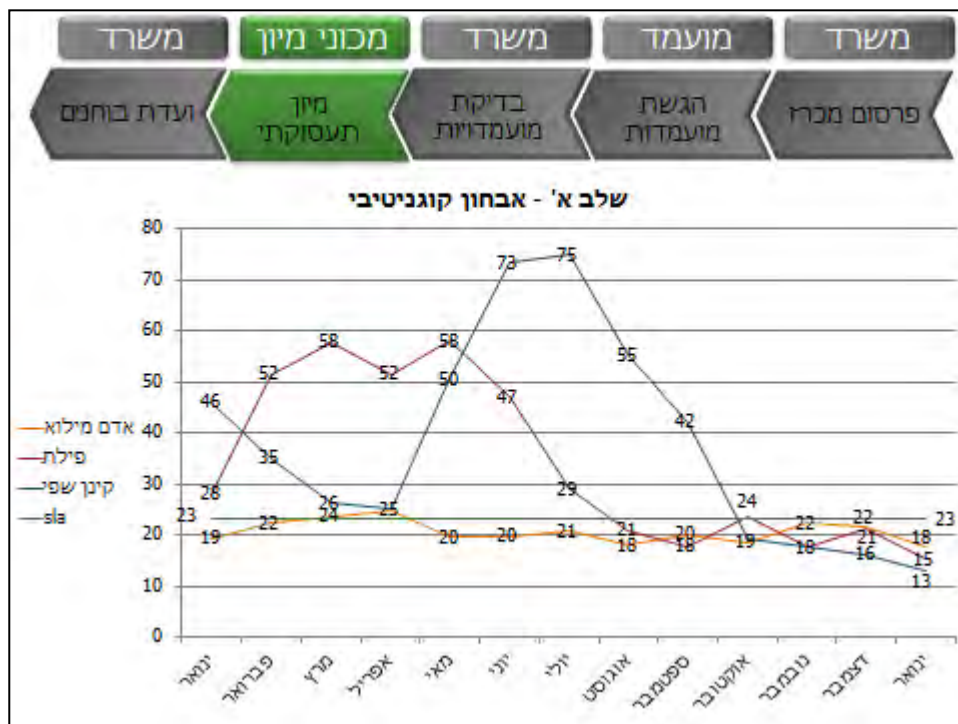
<http://main.knesset.gov.il/Activity/Committees/GovSevice/Pages/default.aspx>

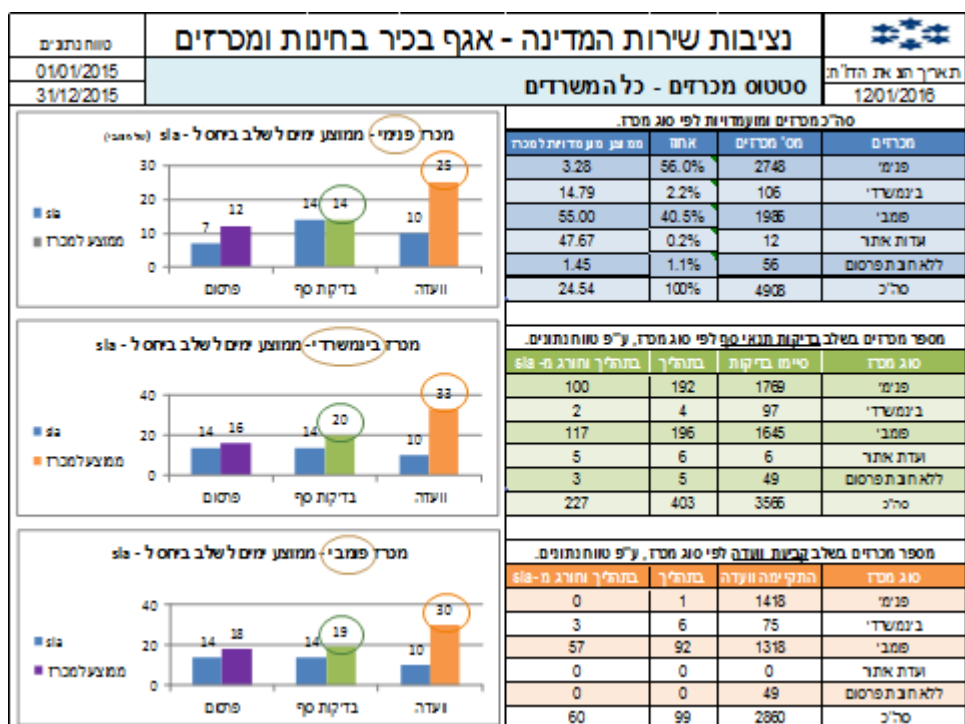
תהליך הגיוס והמיון התעסוקתי במכרז פומבי ובינמשרדי



משך טיפול ממוצע במכרזים פומביים ע"פ גורם מטפל 2015







26.05.16

נייר עמדה (גרסה מס' II) בנושא :

שיפור ומיצוב תנאי העסקת סטודנטים בשירות המדינה לקידום הרפורמה בשירות הציבורי

מוגש מטעם נציגי סטודנטים עובדי המדינה בוועדה

הקדמה:

אנו, נציגי הסטודנטים עובדי המדינה, מתכבדים להגיש נייר עמדה זה, המתייחס לאוכלוסיית הסטודנטים המועסקים בשירות המדינה כחלק מהרפורמה בשירות הציבורי. נייר העמדה מציג את עמדתנו כסטודנטים עובדי המדינה, ככל שהדבר נוגע להליך הנדרש לשיפור השירות הציבורי. עמדותינו כפי שיובאו להלן מתייחסות כאמור להשלכות החוק, הרפורמה, התקנות והנהלים שיקבעו על העסקת סטודנטים בלבד.

אנו מאמינים כי ההעסקה במשרת סטודנט במשרדי הממשלה הינה עתודה תעסוקתית ומצפים כי הסטודנטים ישתלבו בהמשך במשרות ניהוליות ואיכותיות. הכנסת סטודנטים לתקני קבע במשרדים הממשלתיים בצורה ראויה והוגנת תביא להזרמת דם חדש לשירות המדינה ותעלה את מעמדו. אנחנו שמחים על המהלך המבורך בו תאפשר נציבות שירות המדינה לסטודנטים עובדי השירות להתמודד במכרזים בין משרדיים. המהלך מהווה שיפור משמעותי בתנאי ההעסקה ואפשרויות הקידום של הסטודנטים. אך לדעתנו התוכנית של הנציבות שגובשה לאחרונה תביא לתפוקות משמעותיות רק בעוד שנים מהיום ואיננה נותנת מענה ראוי ומספק.

לצערנו, כיום במשרדי הממשלה אין אופק תעסוקתי למרבית הסטודנטים כך שסטודנטים רבים מוצאים עצמם נפלטת מהמערכת בסיום התואר, למרות יכולתם להתאים לקליטה עתידית כעתודת כוח אדם איכותית. כמו כן, תנאי העסקתם כיום דורשים שינוי ומחשבה מחודשת.

גם ההסכם הקיבוצי החדש שנחתם ע"י ההסתדרות החדשה והאוצר בחודש אפריל האחרון, שכלל את סוגיית הסטודנטים ותנאי העסקתם לא הביאה לידי הסדרה של בעיות העומק בהעסקת הסטודנטים בחתך רוחבי במערכת.

לצד נייר עמדה זה, נבקש להדגיש סוגיה נוספת הדורשת מענה והיא כי כיום לא קיים גוף המאגד את הסטודנטים עובדי משרדי הממשלה ודואג לזכויותיהם. אלא, הייצוג מתבצע בפועל ע"י 'הסתדרות העובדים החדשה' מחד, ומנגד, ע"י התאחדות הסטודנטים והסטודנטיות בישראל, כאשר הסטודנטים נמצאים בין המוסדות. כך, הלכה למעשה, הסטודנטים פזורים כיחידים במשרדי הממשלה השונים בהעדר כל קשר ליתר הסטודנטים ואף לאלו המועסקים במשרד. בנוסף, רוב הסטודנטים אינם מודעים לזכויותיהם הבסיסיות. על כן, אנו פועלים בימים אלו לגבש מסגרת ארגונית לגישור על פער זה באמצעות וועד סטודנטים בשירות המדינה.

אנו סבורים כי הסדרת מעמד הסטודנטים ויצירת שיח סביב נושא תחולת תפקידנו בוועדת הכנסת ובשיח הפנימי במשרד תוביל להשבחת המערכת הציבורית לאורך זמן ובצורה יציבה, לצד עובדי המדינה הקבועים.

אנו תקווה שפועלנו במסגרת הוועדה יביאו ברכה וחידוש למערכת הציבורית כולה

תמצית מנהלים :

נייר העמדה מציג את עמדתנו כסטודנטים עובדי המדינה, ככל שהדבר נוגע להליך הנדרש לשיפור השירות הציבורי. עמדותינו כפי שיובאו להלן מתייחסות כאמור להשלכות החוק, הרפורמה, התקנות והנהלים שיקבעו על העסקת סטודנטים בלבד.

להערכתנו לא הובאו בחשבון מלכתחילה מספר תחומים בקשר לייעוד, יצוב ומימוש הפוטנציאל בהעסקת סטודנטים בשירות המדינה. העסקת סטודנטים לא הובאה לקדמת השיח בנושא יישומה של הרפורמה בשירות הציבורי בדו"ח וועדת הרפורמה (2013) ובמסמך 'עתודות לישראל' ומטרתנו היא להציג את המענה הנדרש ליישום, וכן להעלות נקודות חשובות בתנאי העסקה העדכניים של סטודנטים כיום במגזר הציבורי.

אנו מבקשים לקדם ולעגן בחוק ובתקשי"ר שלושה נושאים מרכזיים :

1. **יצוב מעמד הסטודנטים - בשירות המדינה**
 - א. שימת דגש על וותק סטודנטים לתפקידי המשך בשירות המדינה.
 - ב. הסדרת ותק דרגה, מתן אפשרות לסטודנטים לגשת למכרזים בין משרדיים בצורה רוחבית.
 - ג. החשבת שנות העבודה במשרת סטודנט כשנות וותק לכל דבר ועניין.

כמו כן, אנו מבקשים כי בעת חישוב הוותק יחושבו גם שנים בשירות קבע בצה"ל, וכן שנות שליחות מטעם המוסדות הלאומיים.
2. **תנאי העסקת הסטודנטים**
 - א. הגדלת רכיבי שכר הבסיסי לשכר מינימום והעלאת קצובות.
 - ב. השוואת תנאי העסקה לתנאיהם של עובדי הקבע (לרבות ימי חג, ימי בחירה והצהרה, ימי מחלה, חופשה ומילואים, שעות נוספות, יציאות בתפקיד, תקנות ונהלים) - בכפוף לחלקיות המשרה.
 - כמו כן, השוואת כלל ההטבות להטבותיהם של עובדי הקבע, לרבות טיולים, ימי כיף למיניהם, שי בחגים, אפשרויות לביטוח וחניה.
3. **בחינת היקפי העסקת סטודנטים בשירות המדינה**
 - א. שילוב סטודנטים הלומדים לתואר ראשון נוסף או לתואר משולב עם תואר שני כסטודנטים במערכת הציבורית.
 - ב. הארכת משך תקופת העסקה בהתאם לתואר ללא ההגבלה הנהוגה היום (עד 3 שנות העסקה ללומדים לתואר ראשון, ו-2 שנות העסקה ללומדים לתואר שני)
 - ג. האצלת סמכויות למנכ"לים - הסדרת מכסת השעות החודשיות: אנו מבקשים שתניתן אפשרות להעסקת סטודנטים לעבוד עד 140 שעות חודשיות כאשר ישנו צורך מערכתי, באישור מנכ"ל המשרד.
 - כמו כן, אנו מבקשים הגדלת מכסות התקנים לסטודנטים עם פיצולי תקנים למשרות של 50-70 שעות בלבד.

להערכתנו, העלאת מעמד הסטודנטים בשירות המדינה תועיל ותרענן את שורות השירות הציבורי בכוח עבודה איכותי, משכיל ובעל מוטיבציה.

פירוט נייר העמדה לסעיפים

לקידום, שיפור ומיצוב תנאי העסקת סטודנטים בשירות המדינה :

1. התייחסות לעניין המכרזים הבין-משרדיים :

א. נבקש לצמצם את דרישת הסף בפיילוט המוצע ל- 12 חודשים במקום 18 חודשי ותק, תואר ראשון B.A. הינו 36 חודשים, תואר B.Sc. למשל הינו 48 חודשים. אולם - קליטת סטודנטים לעבודה נעשית לרוב רק בשנה השנייה ללימודים - משמע אין יתרה מספיקה לבצע 18 חודשי ותק למרבית הסטודנטים המועסקים. ולכן לדעתנו יש לצמצם את דרישת הסף לפיילוט המוצע.

ב. נבקש להרחיב את הפיילוט שמתקיים, להיקף כוח העסקה של 30% מהמשרות המתפרסמות, ללא תלות בכמות משרדים כפי שמתוכנן, למשרות ומקצועות ספציפיים.

ג. נבקש להכליל בהגדרות הוותק - וותק צובר, למשל אם סטודנט עבר בין משרדים, זכאותו של הוותק לגשת למכרז נצברת בין התקופות, כלומר תקופת הוותק לא תהיה מוגדרת- כתקופת וותק רציפה. הדבר נפוץ גם כן לאחר ההשתלבות בסיום תכניות ההעשרה.

ד. נבקש להגדיר כי סטודנט לתואר שני או לתואר ראשון שסיים לימודיו - יוכל להתמודד על מכרז בין-משרדי, תוך הכרה בתנאי הסף - למרות שאין ברשותו את התעודה האמורה. העסקתו בפועל תתבצע רק לאחר שהמציא את האישורים האמורים לסיום חובותיו לתואר. מומלץ כי לטופס הגשת המכרז תצטרף הצהרת סטודנט על תנאי זה.

ה. סטודנט בשנתו האחרונה ללימודים - יוכל למשוך את תקן העסקתו, ברציפות - עד מילוי התקן שאליו הגיש את מועמדותו ועד 3 חודשים ממועד סיום היותו לומד במוסד להשכלה גבוהה ובתנאי שהגיש מועמדותו למכרז, בכדי לגשר על הפער בין סיום לימודיו בפועל לכניסתו למערכת.

2. לעניין הרחבת ההגדרה של סטודנט -

א. ע"פ התקנות הנוכחיות סטודנטים בעלי תואר ראשון הלומדים לתואר ראשון נוסף (נפוץ מאוד בפקולטות לרפואה, משפטים וכלכלה) או הלומדים במקביל לתואר הראשון לתואר שני, אינם יכולים לעבוד במשרות סטודנט בשירות המדינה - זו הגבלה משמעותית מאוד, המדירה רבים משירות המדינה למרות שכלל לא ברור כיצד היא משרתת אינטרס ציבורי או מערכתי כלשהו. אנו מבקשים שגם לסטודנטים בעלי תואר ראשון הלומדים לתואר נוסף תינתן האפשרות לעבוד במשרת סטודנט (הבעיה חמורה אף יותר במקרה של סטודנטים הלומדים במסלול דו- חוגי אשר סיימו תואר אחד אך ממשיכים בתואר הנוסף הנאלצים להתפטר בגלל נוהל זה).

מדובר בהגדרה המפלה לרעה קבוצה משמעותית מתוך אוכלוסיית הסטודנטים בישראל. צעירים רבים פונים כיום למספר אפיקי לימודים (במקביל או לא) על מנת להגדיל את סיכוייהם בשוק העבודה התחרותי. בעודם עושים זאת, הם אינם יכולים לעבוד בשום משרת סטודנט במוסד ממשלתי כלשהו. יש לציין כי מבחינת מוסד הלימודים ומוסדות אחרים (חברות תחבורה ציבורית, בנקים וכדומה) הם נחשבים כמוזן לסטודנטים.

אנו מבקשים לשנות את הגדרת הסטודנט להגדרה המקובלת: "תלמיד הלומד לקראת תואר אקדמי במוסד מוכר".

3. העלאת איכות המכרזים -

א. כיום הפרטים המפורסמים בתוכן המכרזים על משרות סטודנטים אינם מלאים ומקיפים דיים, דבר המקשה על הסטודנטים להבין לאיזה תפקיד הם מציעים אליו מועמדות בשלב הראשוני, מה היקפי הפעילות בו, תחומי אחריות, תכולה וכו'. נבקש להגדיר פורמט קבוע, ע"י הנציבות שימשם לפרסום מכרזים.

ב. נבקש להגדיר זמן מענה סביר לכל מכרז, לא יתכן שיש מכרזים שנפתחים והעדכון/הזימון לראיון מתבצע רק לאחר 3 חודשים משליחת קורות החיים למשרה, אם בכלל. הדבר מהווה זילות של קבלה לעבודה והיחס כלפי המשרות והסטודנטים השולחים קו"ח. לדעתנו יש להגדיר SLA נפרד למכרזי סטודנטים בשונה מהמכרזים הסדורים הכללים.

ג. נבקש כי יעוגן כי נציבות שירות המדינה תצטרך לתת את אישורה למשרות סטודנט שאינן מקצועיות - כגון איוש מוקדים טלפונים ומשרות הדרכה - ע"פ עיסוקים שיוגדרו. הדבר יוכל לסייע למצוקת התקנים של עובדי הקבע ולייצב מעמד הסטודנטים כמי שאינם מ'מלאי חורים' ומחליפי תקני קבע.

ד. אנו מבקשים כי כלל מכרזי משרות סטודנטים יופיעו ויכללו במערכת הגיוס הממוחשבת של הנציבות, ולא רק משרות מאגר ובחתך מקצועי, כפי שמבוצע כיום לאחר הכנסת הפיילוט לביצוע.

ה. כמו כן אנו מבקשים כי סטודנטים יוכלו להתמודד על מילויי מקום, בעדיפות לאדם מחוץ למערכת לתפקיד זמני זה, במידה והתפקיד, הדרשות והצורך מאפשר זאת.

4. שינוי שיטת חישוב וותק סטודנטים -

לדעתנו יש לבצע שינויים לחישוב הוותק של סטודנטים עובדי המדינה:

א. יש להכליל את תקופות השירות בצבא הקבע ותקופות מקבילות כגון שליחי המוסדות הלאומיים בתקופת הוותק לעובד – דבר אשר יגביר את הביקוש להשתלבות סטודנטים שהיו קצינים/נגדים בצבא ומובילים בחברה האזרחית אשר הינם בעלי ראייה מערכתית, במערך שירות המדינה בדרג הנמוך.

ב. שנות ניסיון ודרג - רוב המשרדים אינם מתייחסים לשנות עבודת סטודנט כשנות ניסיון. יש לוודא הכנסת ההתייחסות לשנות עבודה כסטודנט כשנות ניסיון לתקשייר ולתקנות חובת מכרזים. וכן, יש לבצע את המהלך גם רטרואקטיבית בהכרה זו.

5. הארכת משך תקופת העסקה בהתאם לתואר וסיום העסקה -

א. כיום תקופת העסקת סטודנט היא עד לסיום התואר או עד 3 שנות העסקה בתקן סטודנט. אנו ממליצים כי **קריטריון שנות סיום העסקה יבוטל**, כך יושארו סטודנטים למקצועות ארבע וחמש שנתיים (סטודנטים להנדסאות, אדריכלות, משפטים וכו') במערכת, דבר זה להערכתנו, יביא בין השאר לצמצום תחלופת כ"א בתדירות גבוהה כמענה לנקודת תורפה למשרות שעתיות כמשרות סטודנטים.

ב. כמו כן סטודנטים רבים כיום, מאריכים את לימודיהם מעבר לזמן התקני, בשל הצורך לעבוד במקביל לתקופת הלימודים. לאור העובדה הזו, נראה כי ראוי להאריך את תקופת העסקה המקסימלית, בשנה נוספת לפחות. ההסכם הנוכחי קובע כי העסקת הסטודנטים תופסק בתאריך ה-30 לספטמבר בכל שנה. כמו כן, סטודנט בהפסקת לימודים אינו יכול להיות מועסק בהתאם להסכם. הצורך במגבלה הזו לא ברור, כיוון שסטודנטים ממילא מועסקים לתקופה מוגבלת. אנו מבקשים לשנות את הסעיף, כך שניתן יהיה להעסיק את הסטודנטים ברצף במהלך תקופת הלימודים (בכפוף להצגת האישור הרלוונטי).

6. מכסת תקן שעות ההעסקה לסטודנט -

א. אנו מבקשים כי תתבצע הרחבת מכסת השעות החודשיות לסטודנט עד 140 שעות באישור מנכ"ל המשרד הרלוונטי, בכפוף לאישורו בכתב של הסטודנט.

המצב כיום -

סטודנט יכול להיות מועסק עד ל-96 שעות חודשיות, ועד 120 שעות באישור, בחופשות הסמסטר המוגדרות סטודנטים יכולים להיות מועסקים עד 135 שעות בלבד. לאור מגבלת השעות נוצר מצב בו לא רק שישנם סטודנטים המועסקים מעבר ל-120 שעות חודשיות בצורה שאינה תקנית (במחלקות בהם לסטודנטים מקום מרכזי ותפקידים חיוניים), אלא, אף ישנם סטודנטים שנדרשים בתפקידם לעבוד מעל מכסת השעות הקבועה בתקן - 120 שעות ולא משולמים להם שעות נוספות או שכר שהוא, הדבר הינו מנוגד לכל חוק או מסגרת התנהלות תקינה.

ב. אנו מדגישים שיש לפעול כך שמכסת ההעסקה והעמידה בסך השעות לא תפגע בסטודנטים המסוגלים לעבוד פחות שעות בחודש, בקליטה שלהם למשרה ובעמידה במכרז הבסיס- וכן עמידה בדרישות האקדמיות של המלי"ג והמוסדות האקדמיים המצופות מהם לנוכחות והישגיות בלימודי התואר, אנו מבקשים פיקוח של נשי"מ על נושא זה והגדרת הגדרות מעשיות על מנכ"לי המשרדים בהתאם.

ג. כמו כן אנו מבקשים הגדלת מכסות התקנים לסטודנטים עם פיצולי תקנים למשרות של 50-70 שעות בלבד על חשבון משרות מלאות - וזאת בשל כך שיש מצוקות אמתיות לחלק מהסטודנטים במקצועות 'עמוסים' להשתלב במערך שירות המדינה דבר היוצר מציאות שבה יעלו את מקסימום השעות זה יהיה פשוט בלתי אפשרי להעסקה עבורם במהלך התואר והסטודנטים האלה יפלטו מהמערכת.

יש לציין כי כיום לסטודנטים קיימת אפשרות בחירה באם רצונם לעבוד יותר מ-96 שעות- ע"פ נוהל ההעסקה של נשי"מ, **אולם הנוהל לא נאכף ואין לו משמעות בפועל.**

7. מתן קורסי הכשרה מקצועיים ברמה הרוחבית לסטודנטים המועסקים -

יש לפעול לעידוד אופק תעסוקתי של סטודנטים במשרדים.

כיום סטודנטים אמנם צוברים פעמים רבות ניסיון מקצועי בעבודתם, אך אינם זוכים להכשרה מקצועית כלשהי או לאופק תעסוקתי. אנו מבקשים כי נציבות שירות המדינה תקדם תכניות צוערים מקצועיות ברמת המשרדים שתאפשר לסטודנטים לקבל הכשרה וחניכה מקצועית במשרדים עצמם. כמו כן תיצור אופק תעסוקתי במגזר הציבורי - ע"י ביצוע של ימי עיון רוחביים עבור סטודנטים עובדי משרדי ממשלה לצורך פיתוח עבודה ניהולית. הסברה על המגזר הציבורי, מסלולי קידום ומעבר. אופק תעסוקתי עבור הסטודנטים, לא להתייחס בתור כוח עבודה זול אלא בתור כוח עבודה איכותי המעוניין להתקדם במגזר הציבורי.

אנו מבקשים הגדרות ויעדים כמותיים מוגדרים בתוכנית העבודה של הנציבות להיקף פעילות הסברה שנתיות ויימי זרקורי, לאוכלוסיות סטודנטים מועסקות ואוכלוסיות סטודנטים במוסדות ההשכלה הגבוהה.

כמו כן מתן עדיפות להשתלבות ב"תכניות צוערים" בתקן עדיף למועמדים מן החוץ עם הקצאות משרדיות לאוכלוסיות אלה בהקצאת מנכ"לים, בייצוגיות שתיקבע, תוך בניית מערכי השתלבות ואופק תעסוקתי ייעודי להשתלבות הסטודנטים בתוכניות ההכשרה.

8. השוואת תנאי העסקה של הסטודנט להעסקה של עובדי המשרדים הקבועים :
(בהתאמה להיקף המשרה. לרבות: ימי חג, שלג, ימי מחלה, שעות נוספות)

נקדים ונסביר כי ע"פ חוזר הנשי"מ מוגדר כי התשלום היומי בעבור ימים בהם הסטודנט אינו נמצא, ניתן לו תשלום לפי הגדרתם ל"חלקיות משרה", לצורך העניין להלן נוסחת החישוב:

$$\frac{\left(\frac{\text{SUM_hours_in_last_3_months}}{186}\right)}{3} \times 8.5 = \text{Payment_hour_per_Day}$$

כך - שבחישוב הסופי מקסימום השעות עליהם ניתן לקבל שכר הוא כ- 5.5 שעות ליום עבודה מקסימאלי. בהתאם לזאת, סטודנט המגיע למשרד ועובד 120 שעות בחודש, 8.5 שעות ויותר מידי יום, 14 ימים בחודש, אינו מקבל שכר בגובה ממוצע השעות 'האמיתי' שלו.

לפיכך, נבקש לבצע את השינויים הבאים ולבטל את ההתחשבות ב"חלקיות המשרה" לעניין החישוב:

א. ימי חג - סטודנטים זכאים לתשלום על ימי חג רק אם לא הגיעו למכסת השעות החודשית שלהם וכן לא בשלושת החודשים הראשונים לעבודתם (סעיף 10 לנוהל) בעוד עובדים זכאים לתשלום על ימי חג ללא סייגים, כנ"ל לגבי חופשה מרוכזת (סעיף 32.15 לתקשי"ר). אנו מבקשים להשוות את זכותנו בנושא לכלל העובדים במגזר הציבורי ולקבל תשלום על ימי חג ללא קשר למספר שעות העבודה בחודש הרלוונטי.

ב. ימי הצהרה - סטודנטים זכאים אינם זכאים ליום הצהרה בעוד עובדים זכאים לשני ימי בחירה ושני ימי הצהרה (יום הצהרה הוא כמו יום מחלה בתשלום מלא שלא דורש הוכחה כלשהי אלא 'הצהרה' בלבד על היעדרות). דרישה זו הגיונית מתמטית לאור העובדה שרוב הסטודנטים עובדים כשני שלישי משרה (120 שעות בחודש), נציין כי בחלק מהמשרדים ניתן יום הצהרה לסטודנטים ע"ח המשרד – **אין אחידות במערכת.**

ג. ימי מחלה, חופשה ומילואים - הנוסחה לפיה מחושבות השעות כעת היא לפי משרה מלאה. משמע, שגם אם סטודנט עבד במשך שלושת החודשים האחרונים לפני החישוב 120 שעות כל חודש, הוא לא יקבל יום עבודה מלא בחישוב ימי המחלה, חופשה ומילואים. זאת, מכיוון שהחישוב נעשה בהתאם ליחס שעות המשרה של הסטודנט מתוך משרה מלאה ולא מתוך משרה מלאה של סטודנט (קרי 120-96 שעות בהתאם לתנאי העסקתו של אותם סטודנט/ית).

המשמעות של שיטת חישוב זו הינה שסטודנטים מקבלים שכר חלקי על ימי מילואים למרות שבפועל הפסידו ימי עבודה מלאים. דרישתנו הינה שלצורך חישוב ימי חופשה, מחלה ומילואים יתבצע לסטודנטים חישוב ביחס להיקף משרתם ולא ביחס לחלקיות השעות שביצעו ביחס למשרה מלאה.

ד. ימים חריגים - סטודנטים מקבלים חופשות במקרים חריגים כגון ימי "שלג", חופשות מרוכזות וכו' רק בימים שבוע בהם היו אמורים לעבוד (למרות שלסטודנטים רבים אין ימי עבודה קבועים) בעוד עובדים מקבלים כסף על כל יום רלוונטי. אנו מבקשים שתנאי הסטודנטים יושוו לאלו של העובדים במקרים אלו ושהדבר יוכנס לנוהל העסקת סטודנטים ולתקשי"ר במיוחד לאור העובדה כי בשלג לפני שנתיים סירב נציב שירות המדינה לאשר כל תשלום לסטודנטים על ימי השלג.

ה. שינוי סעיף 27.213 לתקשי"ר - עובד המועסק ביום מנוחה שבועי, ביום העצמאות או ביום מועד, זכאי ל-75% משכרו הרגיל בעד כל שעה של העסקה כנ"ל שאינה בלילה, ול-100% משכרו הרגיל בעד כל שעה של העסקה כנ"ל בלילה (175%). אולם עובד המקבל שכר סטודנטים, זכאי לתשלום 50% בלבד משכרו הרגיל בעד כל שעת העסקה כנ"ל (150%), בין ביום ובין בלילה. **דבר זה אינו הוגן והגון ומפלה בין עובדים.**

ו. הגדרת שעות נוספות - קיימים משרדים בהם על הסטודנטים לבקש אישור מהממונה בכדי לבצע שעות עבודה נוספות (הנכללות בתוך 120/96 השעות כמפורט בחוזה), אין אחידות בדבר זה במשרדי הממשלה והרשויות, דבר המוביל לכך שמרבית הסטודנטים יוצאים בשעות מוקדמות יותר אשר פוגעות בהתנהלות החדשית מבחינת הזמנים.

עיקר המורכבות היא שללא האפשרות לקבל שעות נוספות בהעסקה, סטודנטים בתקן של 120 שעות יוכלו להגיע למכסת השעות רק אם יועסקו 14 ימים בחודש לכל הפחות.

כאשר הסטודנט מוגבל לעבודה בשעות נוספות יהיה על הסטודנט להשלים את השעות לקראת סוף החודש ולהיעדר מהלימודים ע"מ להגיע לרף זה, דבר שאינו מאפשר גמישות.

ז. הסדרת תשלום ימי חופשה - ע"פ חוק חופשה שנתית ס' 10 (א) "המעסיק חייב לשלם לעובד בעד ימי החופשה דמי חופשה בסכום השווה לשכרו הרגיל" – כרגע החישוב עומד על 4.5 שעות עבודה בעבור כל יום חופש לסטודנט לערך. כאשר בפועל יום העבודה הרגיל של מרבית הסטודנטים הוא 8 שעות ומעלה, הדבר נובע כאמור מחישוב חלקיות המשרה.

כיום סטודנטים אינם מקבלים ימי חופשה בפועל, אלא מקבלים תמורתם תשלום יחסי, אנו מבקשים כי הסדר זה ישמר ובנוסף יינתן לכל סטודנט מימוש בפועל של שני ימי חופשה לבחירתו במועד המתאים לו, אנו סבורים שכך יינתן לסטודנטים גמישות תעסוקתית ופנאי, בייחוד בעת תקופת הבחינות. (יצויין כי ההסתדרות החדשה פועלת בימים אלו להכרה ביום חופש אחד בלבד)

נבקש לחדד סוגיה נוספת באותו עניין - אם בעקבות ההליך שהצענו לעיל תתבצע הגדלה של טווח ההעסקה כאשר החוזה האישי לסטודנט מתבצע במסגרת חידושי חוזה כל פרק זמן מסוים סטודנטים שיעבדו למעלה מ-5 שנים, במצטבר, לא יהיו זכאים ל-16 ימי החופשה בהתאם לוותק, והדבר יפלה סטודנטים אלו.

ח. יציאה בתפקיד - בחלק מהמשרדים הממשלתיים קיים איסור גורף לסטודנטים לצאת מהמשרד במסגרת עבודתם (לפגישות, לסיורים מקצועיים, לימי עיון). עובדה זו פוגעת בהכשרה המקצועית של הסטודנט במשרד ומגבילה את תחום פעילותו ומשימותיו. מעבר לכך, במקרים בהם היציאה בתפקיד היא הכרחית או מוטלת על ידי המנהל הישיר - הסטודנט אינו מקבל שכר על השעות מחוץ למשרד בטענה שאין אפשרות לאמרכלות לאשר תשלום על שעות עבודה אלו. אנו מבקשים לבחון את הסוגיה מחדש ולהסיר את המגבלות על יציאות בתפקיד.

ט. הכרה ברצף זכויות במעבר בין משרדים - במעבר בין משרדים בפועל יוצא שהרבה פעמים לא מכירים ברצף זכויות המגיעות לסטודנט והזכויות "מתאפסות". למשל זכויות המגיעות לו רק לאחר שלושה חודשי עבודה (כמו הזכות לקחת יום בחירה), צריכות לחול החל מיומו הראשון במשרד אליו עבר, שכן הוא נשאר כעובד בשירות המדינה.

9. קידום תעסוקה הוגנת ללא הפליית תנאים ומתן אפשרות לסטודנטים להשתתף בכל פעילויות המשרד -

א. כיום בחלק מן משרדי הממשלה, ע"פ החלטת מנכ"ל, השתתפות סטודנטים אינה תמיד זהה לעובדי הקבע - בטיולים, ימי כיף, יום העובד, יום האישא. זאת, בנוסף לאי קבלת שי שווה לכלל העובדים בחגים וקבלת כלל ההטבות שמקום העבודה מעניק (כולל אפשרויות לביטוח וחניה במשרד).

ב. ישנם משרדים בהם הסטודנטים לא מקבלים כרטיס עובד מטעמי חיסכון אלא "כרטיס זמני" ללא פרטים מזהים (לדוגמה משרד המשפטים) גם מעבר לזמניות של 3 חודשים. דבר המעכב אותם מידי יום בבידוק הביטחוני (זמן ללא תשלום, מכון שלרוב אין יכולת להעביר כרטיס לפני הבידוק). אנו מבקשים שלכלל העובדים יינתנו כרטיסי עובד מיום העסקה הראשון או לאחר תקופת שהייה מוגדרת ומעוגנת בהתאם לשאר עובדי המשרד.

אנו מבקשים שתכנס הוראה האוסרת על כל אפליה של הסטודנטים בפעילויות המשרד, במתנות, בחניה, בשירותים הניתנים או בשי המחולק לעובדים - הנחיה זו תוכנס לנוהל העסקת הסטודנטים של נשיים ולתקשייר ותיאכף (כיום יש נוהל - בחוזר אוצר, אך איננו חלוט וברור דיו).

10. העלאת קצובות -

א. אנו מבקשים לשקול העלאת גובה קצובות הביגוד האשי"ל והטלפון האישי לסטודנטים, מתוקף כך שהיחסיות של קצובות אלו היא לפי יחסיות לפי שעות העסקה ולא גלובלית, התאמת המצב לתשלום קבוע יעודד להשתלבות בתנאי העסקה של האוכלוסייה בכך שיועלה את שכר הסטודנטים לכיסוי הוצאותיהם האמיתיות על השירותים הנ"ל.

ב. כיום ישנה תקרה להחזרי נסיעות העומדת על כ-25 שקלים ליום. בפועל, ישנם סטודנטים שעוברים תקרה זו ונאלצים לשלם הרבה כסף על נסיעה לעבודה (למשל סטודנטים שעובדים בירושלים אך גרים בתי"א או ב"ש). אנו מבקשים כי יינתן השלמה לסכום מלא לשכר הנסיעות של הסטודנטים.

11. הסדרת שכר והסדרי תשלומים -

א. להבנתנו נחתם הסכם שכר קיבוצי חדש, בו יוגדר כי שכר סטודנט יהיה גבוה בשקל משכר המינימום השעתי הנהוג במשק. - דבר הראוי ביותר, אך נבקש לחדד ולבקש כי בהסכם זה המתגבש יקבע כי תוספות השכר לסטודנטים יישארו ללא שינוי, וכי תוספות הוותק לשנת לימודים ולתואר (ראשון/שני) אינם יפגעו. אנו מבקשים כי הגדרת שכר זו תחול על שכר הבסיס לחישוב בלבד ולא על הסך הכללי. תוספות אלו מהוות תמריץ לסטודנטים, להשתלבות במערך שירות המדינה הן לפי שנת לימודים והן לפי התואר (ראשון/שני), דבר שלהבנתנו מתבטל במסגרת החוזה.

ב. אנו מבקשים כי נוהל האוצר 13.1.3, לעניין אופן תשלום שכר לסטודנטים (סעיף 4.18) יאיכף, כיום ישנם משרדים שאינם פועלים לפיו, דבר הפוגע חד משמעית בסטודנטים ולעיתים גובל בהלנת שכר לשמה.

ג. אנו מבקשים מהנציבות ומהאוצר לבחון את שיטת תשלומי המקדמות לסטודנטים מחדש, ולגבש המלצות לנושא קיזוזי המשכורות למפרע.

12. פרסום זכויות הסטודנטים המועסקים וריכוז תמונת מצב עדכנית -

א. היום לצערנו אין מסמך ממשלתי מטעם הנציבות המפרט את כלל הזכויות של הסטודנטים המועסקים, אנו ממליצים כי ירוכזו כלל התקנות מהתקשייר לידי מסמך מרכז אחד אשר יפורסם לסטודנטים פעמיים בשנה.

ב. כמו כן אנו ממליצים על יצירת דף אינטרנט בתוך אתר נציבות שירות המדינה, שיכלול את כל הזכויות של סטודנטים, כולל חלון שבו יועלו קישורים למשרות החדשות (אפשר שיקושר ישירות מהדף של המשרות ללא מכרז או מתוך מערכת המכרזים עצמה).

ג. במהלך עיסוקנו בנושא הסטודנטים התברר לנו כי בנציבות שירות המדינה אין מידע מרכז על כמות הסטודנטים המועסקים בשירות המדינה באופן ראוי, כך שהפילוחים הכמותיים-מספריים שקיבלנו לא היו מלאים וחלקיים בלבד, על כן לא היה ביכולתנו לציין אותם במסמך זה ולגבש מסקנות, המידע החלקי שאין בידי הנציבות והיה ראוי שהיה מגובש לידי תמונת מצב כוללת הוא בין היתר – מהם כמויות התקנים המאוישות כיום בחלוקה לפי משרדים רשומים וכו', מהי התפלגות התארים (כגון B.A, B.sc) לתארים המועסקים (וכן פילוח לפי שנת לימודים בהתאם) מהי התפלגות מוסדות הלימוד, מהו כמות ימי העסקה ממוצעת לסטודנט בחודש, שנתי ע"פ חודשים, מה היקף השעות הממוצע לסטודנט בחודש, שנתי ע"פ חודשים ועוד.

אנו ממליצים לוועדה לדרוש לקבל נתונים אלו מהנציבות בצורה עיתית ולקבוע כי הנציבות תצטרך לגבש תמונת מצב תמידית בשגרת העבודה וכן לפרסם אחת לחצי שנה/שנה את היקפי העסקת הסטודנטים והחתכים הרלוונטיים באופן מבוקר לכנסת, לוועדת העבודה והרווחה או לוועדה קיימת אחרת.

לסיכום,

סטודנטים המועסקים בשירות המדינה הינם כוח אדם איכותי, משכיל, בעל ניסיון במערכת הציבורית ובעל פוטנציאל שיש לממשו.

להערכתנו, העלאת מעמד הסטודנטים בשירות המדינה תועיל ותרענן את שורות השירות הציבורי בכוח עבודה איכותי, משכיל ובעל מוטיבציה.

בברכה ובכבוד ,

נציגי הסטודנטים בוועדת הכנסת המיוחדת לעניין הרפורמה בשירות המדינה
בראשות ח"כ רועי פולקמן.

מסמך זה מתבסס על המסמכים הבאים :

1. חוזר נשי"מ מס' 4/2009 (הכולל את חוזר 568-2006) בנוגע להעסקת סטודנטים, מיום ה-17/12/2009.
2. ההסכם הקיבוצי שנחתם בין ההסתדרות החדשה והתאחדות הסטודנטים מול הממונה על ההסדרים, מיום ה-3/11/2009.
3. מכתב התאחדות הסטודנטים, בנוגע להעסקת סטודנטים בשירות המדינה, 2013.
4. הוראת משרד האוצר, החשב הכללי תכ"מ-13.1.3, מהדורה 04.
5. דוח וועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, יוני 2013.
6. טבלאות שכר סטודנטים, עדכניות, מיום - 1/07/2013.
7. הודעה לתקשורת של ההסתדרות החדשה מיום ה-25/12.15, בנוגע להישגים בהסכם הציבורי.
8. מסמך 'עתודות לישראל' – ניסן תשע"ו, אפריל 2016.

לגישה מקוונת למסמכים עליהם התבססנו, ניתן להיכנס לקישור : <http://tinyurl.com/students-doc>

נציבות שירות המדינה
המטה ליישום הרפורמה בשירות המדינה
אגף בכיר לתכנון אסטרטגי ומדיניות

חוק מינויים סעיף 15א

ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה (תיקון: תשנ"ה, תשנ"ח, תשס"א, תשס"ה) 7

(א) בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידות סמך, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות הענין, לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסיה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, ושל מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה (בחוק זה - ייצוג הולם).

נציבות שירות המדינה
המטה ליישום הרפורמה בשירות המדינה
אגף בכיר לתכנון אסטרטגי ומדיניות

האוכלוסיות שירות המדינה

ייצוג הולם

אנשים עם מוגבלות
בני הקהילה האתיופית
בני מיעוטים
חרדים
מבוגרים
עולים חדשים
ילדים



גיוון תעסוקתי - סטאטוס

• יוצאי אתיופיה • תכנית ממשלתית מאושרת

• חרדים • תכנית עבודה מאושרת
• הצעת חוק

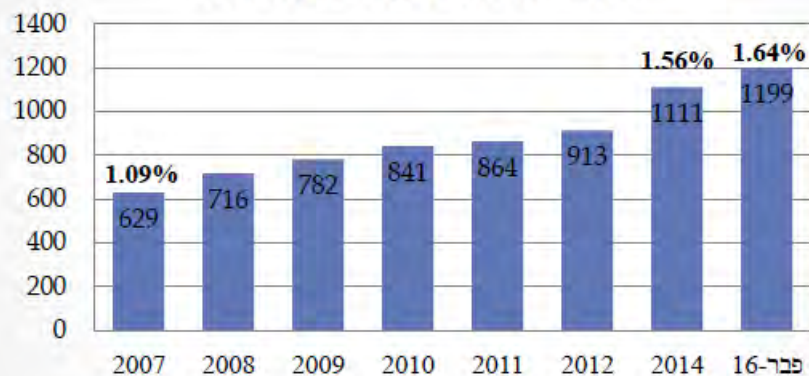
• אנשים עם מוגבלות • החלטת ממשלה
• הצעת חוק

• מיעוטים • עבודה להצעת מחליטים עדכון/חידוש יעד



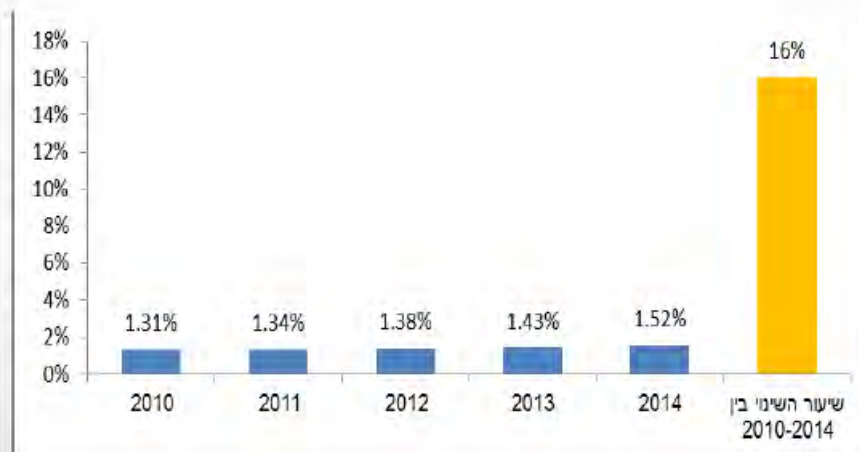
שילוב יוצאי אתיופיה בשירות המדינה - נתונים מרכזיים

מספר יוצאי אתיופיה בשירות המדינה



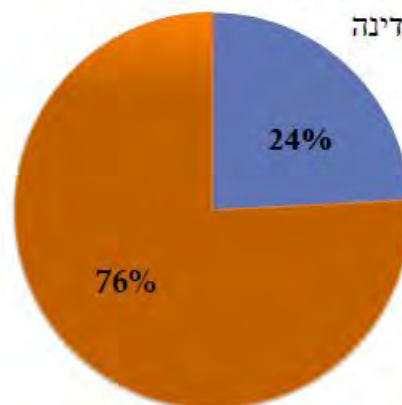


מגמות קליטת עובדים יוצאי אתיופיה



שילוב יוצאי אתיופיה בשירות המדינה

שיעור האקדמאים מכלל העובדים יוצאי אתיופיה בשירות המדינה



■ אקדמאים ■ לא אקדמאים



בניית תכנית בשיתוף הציבור

במסגרת התכנית הממשלתית לקידום שילוב יוצאי

אתיופיה בחברה הישראלית



עיקרי התכנית יוצאי אתיופיה 2016-2020

50 אקדמאים בשנה 30 סטודנטים בשנה למאגר	קליטה
- התאמת בחינות/הדרכת ועדת בוחנים - כלי הדרכה לקולטים - שוברי הכנה/מאגר מועמדים	מיון וקליטה
- פרסום בכלי תקשורת - מפגשי חשיפה	פרסום



הערכת תוצאות התכנית

2020

היום בשירות
המדינה

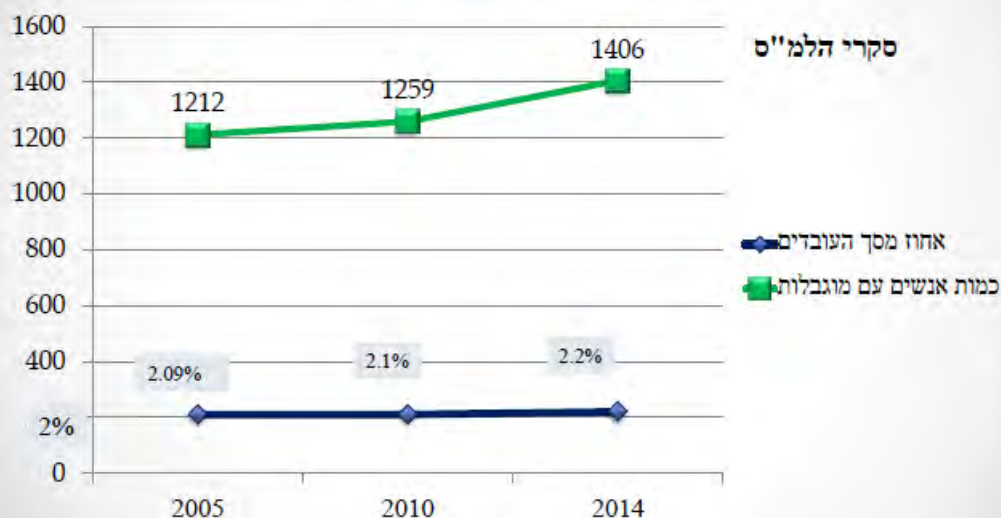


אנשים עם מוגבלות

- הגדרה על פי החוק:
אדם עם לקות פיסית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים
- מדידה בשירות המדינה קיימת
 - 20% ומעלה נכות מאגף שיקום של משרד הביטחון
 - 40% ומעלה נכות מביטוח לאומי וקבלת קצבה
 - 2.2% מסה"כ העובדים
 - 1406 עובדים (ללא מערכת הביטחון)
- העדפה מתקנת עד 2/2016
 - 70% נכות ומעלה
 - 40% נפגעי נפש ופיגור שכלי
 - ירידה בשמיעה של 50 דציבלים ויותר



עובדים עם מוגבלות



צוות לבחינה הגדרה

שותפים

- נציבות שירות המדינה
- משרד הבריאות
- נציבות שוויון לאנשים עם מוגבלות
- ביטוח לאומי
- המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות
- משרד המשפטים

קווי היסוד בבחינה

- אנשים שהמדינה הכירה במוגבלותם ובזכות שלהם לשיקום
- אנשים אשר למוגבלות שלהם יש השלכה תפקודית
- אנשים הזקוקים להתאמות
- אנשים עם מוגבלות שלחברה יש סטיגמות לגבי יכולת העבודה שלהם

ההמלצה - 2 מ3 קריטריונים

- אחוז נכות 40% נכות ומעלה או זכאים לתעודת עיוור וסל תקשורת 20% נכות ומעלה הזכאים/שיקום
- הצהרה עצמית
- צורך בהתאמה



אנשים עם מוגבלות

החלטת ממשלה – יעד של 5% עד 2019

עדכון התקשי"ר

- 40% נכות ומעלה או זכאים לתעודת עיוור וסל תקשורת
- 20% נכות ומעלה
- זכאים / קיבלו בחמש שנים אחרונות שיקום מקצועי
- אגף השיקום במשרד הביטחון
- שעברו תכנית תעסוקה של המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות

בעבודה

- הסדרת נושא התאמות וועדות רפואיות
- הצעת חוק להגדרת יעד והגדרת אדם עם מוגבלות



בני מיעוטים

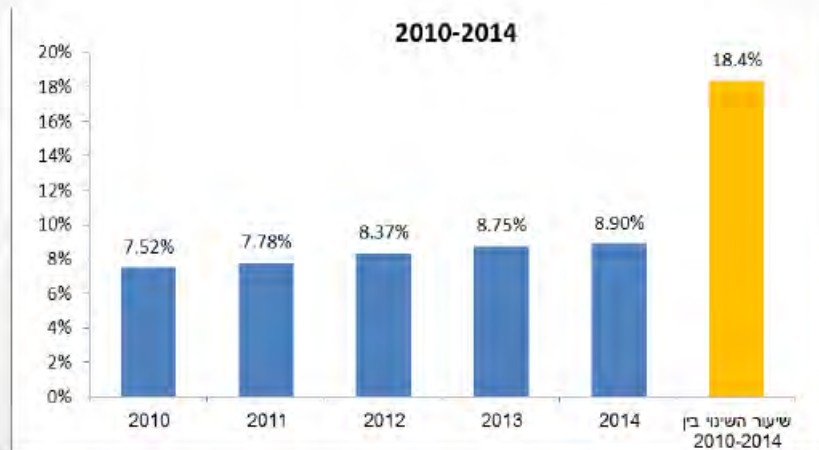
- הגדרה:
- נמנים על האוכלוסייה הערבית, צ'רקסית ודרוזית
- יעד:

החלטת ממשלה להגיע ל-10% מכלל העובדים עד 2012

זה	ينبغي	المساواة
מתחיל	المسؤولية	ממד
المسؤولية الاجتماعية		



מגמת קליטת בני מיעוטים בשירות המדינה



מיעוטים

- בעבודה לחידוש החלטת הממשלה:
- קביעת יעד אחוזי חדש
- בחינת שילוב כלים נוספים

2021

2014





תכנית ממשלתית לשילוב חרדים – 5 שנים

עתודה למצטיינים • 35 תוספתי בשנה

סטודנטים • 50 תוספתי לשנה

מסלולי שירות

- 18 מעבדות רפואיות -
- 30 טכנאים מכשור רפואי
- 90 אחיות בבתי חולים ובריאות הציבור בשנה
- 30 מסלולים נוספים לשנה

מיון וקליטה

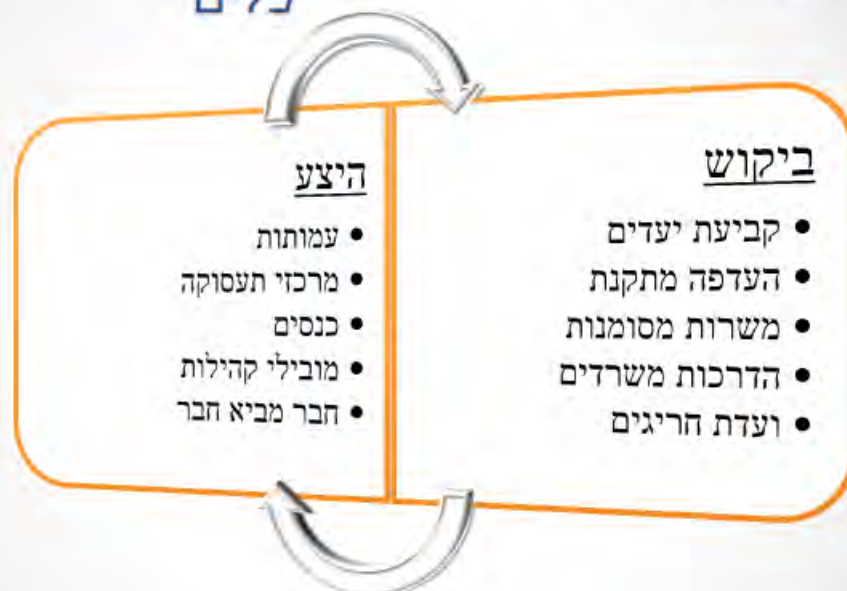
- התאמת בחינות/הדרכת ועדת בוחנים/כלי הדרכה לקולטים

פרסום

- הכשרת האינטרנט/פרסום בכלי תקשורת חרדים/מפגשי חשיפה



כלים





ועדת חריגים

• כל המשרדים ויחידות הסמך

מי מגיע

• עמידה ביעדים
• תכנית מפורטת לשנה הבאה

מה נבדק בהיבט
ייצוג הולם

• הקפאת תקנים
• הקפאת גיוסים חדשים

צעדים קיימים



אוכלוסיות נוספות

אנשים מבוגרים
• הארכת שירות
• שילוב אנשים
אחרי פרישה
• התנדבות

עולים חדשים
• התאמת מבחנים
• הנגשת משרות
• ייצוג הולם

ובעתיד.....?



מיהו חרדי

- לעניין זה, אישה חרדית אשר עונה לאחת מההגדרות הבאות:
 - מקומות הלימוד של ילדיה עד גיל 18 הם מוסדות לימוד חרדיים, מוכרים שאינם רשמיים או מסוג "פטור", שרישיונותיהם מוסדרים על ידי האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד החינוך.
 - בעלה למד בישיבה קטנה.
 - למדה בסמינר חרדי.
- לעניין זה, גבר חרדי אשר עונה לאחת מההגדרות הבאות:
 - מקומות הלימוד של ילדיו עד גיל 18 הם מוסדות לימוד חרדיים, מוכרים שאינם רשמיים או מסוג "פטור", שרישיונותיהם מוסדרים על ידי האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד החינוך.
 - למד בישיבה קטנה.
 - התנדב לשירות אורחי המופעל מזה סעיף 6 לחוק החיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, תשס"ב-2002.
 - היה זכאי בהמש השנים האחרונות, למשך שנה מלאה אחת לפחות, ל"מלגת לימודים ונידוד השתלבות אברכי כוללים בתעסוקה" (אשר בעבר נקראה הבטחת הכנסה לאברכים), מוסד מכהני תמיכה שפרסם משרד החינוך מעת לעת.



תנאי מסלולי שירות

- יובהר כי המסלולים המפורטים להלן ומסלולים עתידיים אשר יוצרים משרות השיפה ייעודיות עבור האוכלוסייה החרדית בשירות המדינה (להלן: "משרות השיפה", ויצמדו בתנאים הבאים).
- א. הגבלת פרק זמן – משך משרה במסלול השיפה לאוכלוסייה החרדית הנמצאת בתת ייצוג בשירות המדינה לא יעלה על שלוש שנות העסקה רצופות.
- ב. תחילת המשרה – טובה המשרה במסלול השיפה עבור אוכלוסייה הנמצאת בתת ייצוג בשירות המדינה, תהיה עד מתח הדרכת 40-42 (מנהל תחום) ומקביליהן בדירוגים המקבילים.
- ג. קיומו של הליך מיון המכשיר להתמודדות במכרז פנימי – מסלולי השיפה יתבססו על תנאי מיון מוגדרים ומאושרים, אשר יכנו נציבות שירות המדינה בשיתוף משרד הכלכלה והתעשייה ויאפשרו הגשת מועמדות בתום התקופה למכרז פנימי.

קביעת מדיניות שוויון מגדרי

- בנינו תכנית עבודה ותכנית חומש בנושא
- הכנו **ערכות הדרכה** וסרטון הסברה לשרים ולמנכ"לים בנושא ייצוג הולם
- הוצאנו הנחיות לתכנון אסטרטגי לקידום נשים למשרדי הממשלה ויחידות הסמך
- קבענו יעדים דיפרנציאליים לכל משרד בנוגע לייצוג נשים בדרגות הבכירות – בימים אלה מתבצעת בקרה והטלת סנקציות באמצעות ועדת החריגים
- ערכנו תחרות אות המעסיק המתקדם - בנינו נוהל, תקנון ומינינו ועדת שיפוט בראשות השופט בדימוס נילי ארד (בימים אלה נערכים דיונים)



סגל בכיר ומכרזים

- תיקנו את הוראות התקשי"ר על מנת לחייב יותר נשים בוועדות בוחנים/איתור
- הכנו **מאגר** נשים בכירות שיכולות לשמש כחברות בוועדות בוחנים/איתור
- אנו מכינים ערכות הכשרה לחברי ועדות בוחנים/איתור
- הקמנו צוות בין-משרדי במסגרת "עץ הדעת" לנושא איתור אקטיבי של נשים
- אנו בוחנים את אופן יישום ההעדפה המתקנת, ומגבשים כללים חדשים והנחיות לוועדות הבוחנים/איתור בנושא



תקינה, משרות ופערי שכר

- * הורינו לכל משרד להקים ועדה לבחינת פערי השכר המגדריים
- * הוצאנו דוח שנתי מפורט לכנסת ובו דיווח על פעילות האגף והמצב הקיים של נשים בשירות המדינה
- * התאמנו את מערכות המחשוב, כדי לקבל נתונים רלוונטיים לקבלת החלטות בנושא, ולשפר את המעקב אחר מינוי נשים לתפקידים בכירים
- * התחלנו בבחינה מגדרית של התקשי"ר



איזון חיים-עבודה

- * הקמנו צוות בין משרדי, וקבענו כללים לביצוע פיילוט עבודה מהבית - יצאה הנחיה נציב- יש כ-1,000 עובדים בפיילוט זה
- * ערכנו תיקוני תקשי"ר לצורך קידום חיים - עבודה וחלוקת תפקידים שוויונית יותר במשפחה (וכן מתוכננים תיקונים נוספים)
- * הכנו **אוגדן זכויות הורות ומשפחה** בשירות המדינה - יופץ בקרוב



הכשרה והסברה

- * ערכנו כנס סמנכ"לים בנושא ייצוג הולם, לרבות קידום נשים
- * שילבנו הדרכות בנושא בקורסי שירות המדינה - לרבות קורסי נחשון, פרופסיה במשאבי אנוש, קורסי צוערים וקורסי בכירים (במסגרת המדרשה)
- * הקמנו כוח משימה רב מגזרי ליצירת שיתופי פעולה לקידום נשים בשירות הציבורי
- * יצרנו רבעון "מובילות שינוי" שמופץ לכל עובדי ועובדות המדינה
- * הממונות על השוויון המגדרי עורכות פעילויות הדרכה במשרדים וביחידות הסמך בנושאים רלוונטיים (מנהיגות נשית, הכנה למכרזים, הורות שוויונית וכו')



הממונות על השוויון המגדרי

- הגדרנו את תפקיד הממונה על השוויון המגדרי המעניק יותר תחומי אחריות וסמכות
- ערכנו שני קורסי הסמכה לממונות אשר הסתיימו בטקס בבית הנשיא
- קבענו נוהל לבחירת ממונה באופן שקוף, וע"י הגורמים הבכירים במשרד בשיתוף האגף לשוויון מגדרי בנש"מ
- העמקנו את הבקרה על עבודת הממונות והמשרדים
- יצאנו לבחינה- האם צריך להפריד את תפקיד הממונה ומשמעויות התפקיד



פיילוט עבודה מהבית

- לצורך יישום החלטה זו הקימה נש"מ צוות בין-משרדי בשיתוף הממונה על השכר, אגף התקציבים ומשרד רה"מ.
- הצוות קיים מספר ישיבות והחליט על:



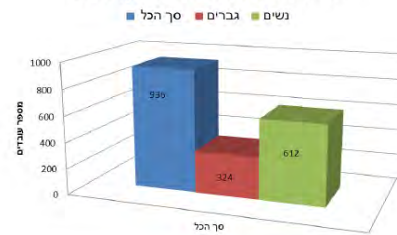
הפיילוט יחול על עובדים במשרת הורה שמועסקים בדירוג 40-42 ומקביליהם בתפקידים עתירי כתיבה והכנה.

הנחיית נציב בנושא יצאה בחודש שבער

שעות העבודה מהבית יכללו במכסת השעות הנוספות של העובד בהתאם לתפוקות ספציפיות.

במהלך תקופת הפיילוט תבוצע בקרה ותיבחן השפעת הפיילוט על קידום בעבודה, צמצום פערי השכר ואיזון בית עבודה.

פיילוט עבודה מהבית לפי מין, 2016



נושאים במיקוד ב- 2016

1. פיילוט עבודה מהבית
2. בחינה של הפרדת תפקיד הממונה מתפקיד הממונה על הטרדות מיניות
3. תכנית מנטורינג לנשים בדרג ביניים ויצירת רשת מנהלות
4. צוות בין-משרדי לבחינת החסמים במקצועות הרפואה
5. הטמעת פעילות כוח המשימה הרב מגזרי שהוקם לאחרונה
6. קורס לממונות חדשות בשנת 2016
7. פיתוח הדרכות (הטרדה מינית, ועדות בוחנים וכו')
8. יישום המלצות של הבחינה המגדרית של התקשי"ר

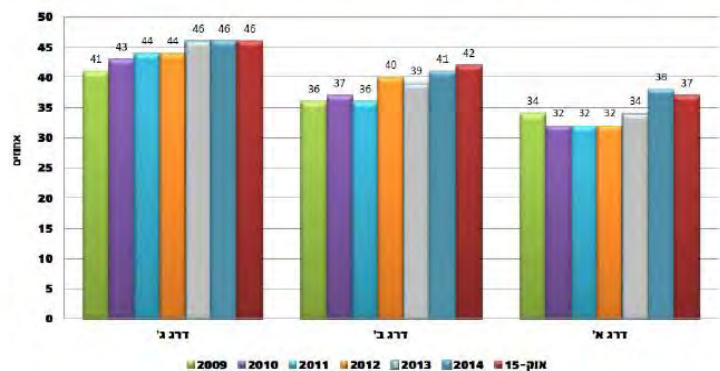
אתגרים מרכזיים

קושי בהטמעת
אג'נדה מגדרית
בהנהלות הבכירות

כוח אדם מצומצם
ביחס לאתגר גדול

נשים בשירות המדינה

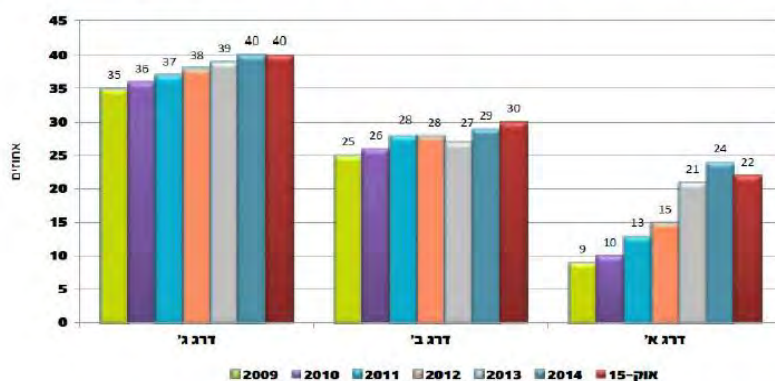
נשים בדרגי הניהול הבכירים (כולל הדירוג המשפטי) אוק' 2009 - 2015



בדרג א+ב - יש 41% ייצוג לנשים

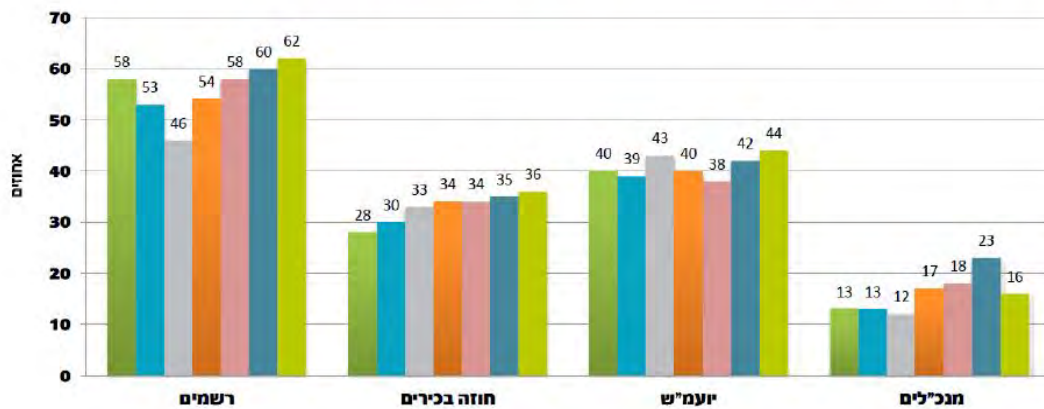
בדרג א+ב+ג יש 44% ייצוג לנשים

נשים בדרגי הניהול הבכירים (לא כולל הדירוג המשפטי) אוק' 2009 - 2015



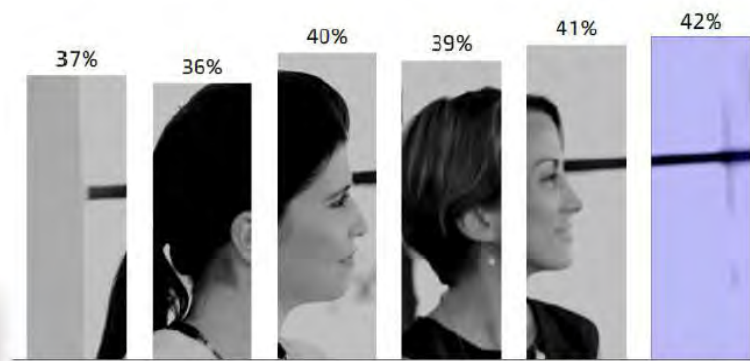
62% משירות המדינה הן נשים

נשים המועסקות בחוזה בכירים, 2009 - אוק' 2015



עלייה של 13% בייצוג נשים בדרג ניהול בכיר (דרג ב')

בין השנים 2010-2015



דרג ב' כולל - סמנכ"לים ומקביליהם, מנהלי אנף בכיר ומנהלי בתי חולים בינוניים וקטנים (סתחת ל-600 מיטות).





שכר והסכמי עבודה

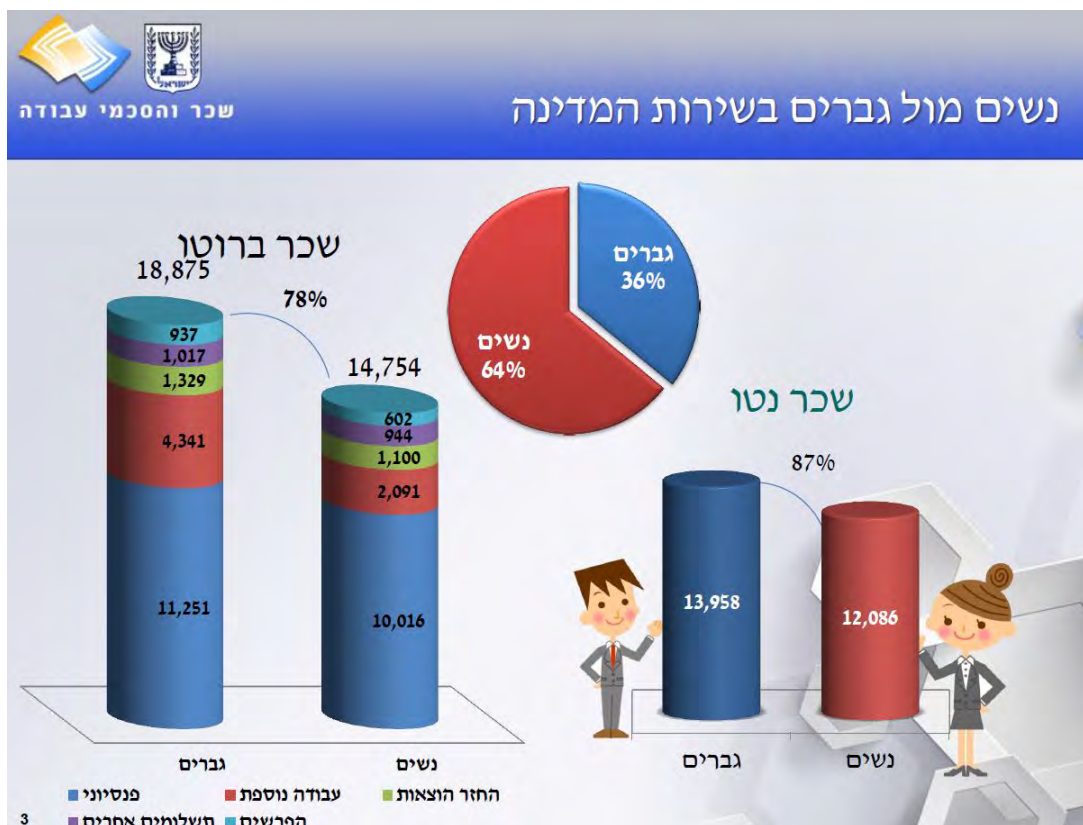
נתוני שכר לפי מגדר

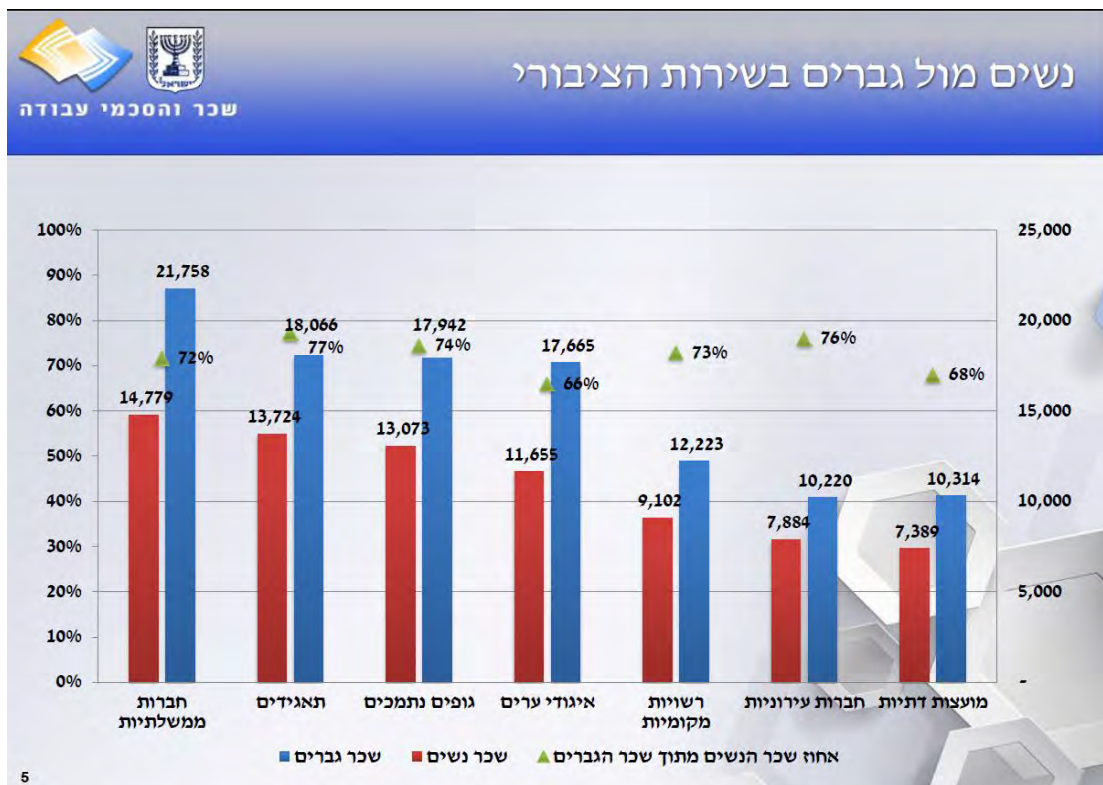
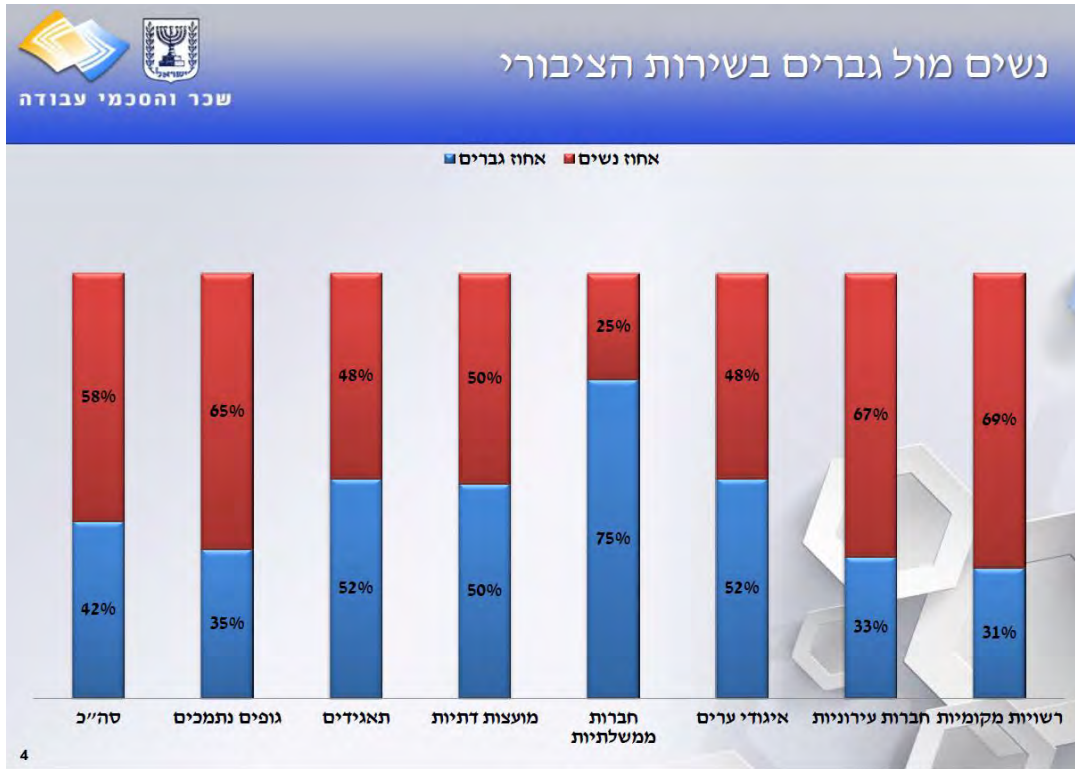
עיקר הפערים המגדריים נובעים מ:

- **כמות שעות הנוספות:** גברים מבצעים יותר שעות נוספת בממוצע
- **מקצועות:** גברים מועסקים בדירוגים בעלי שכר גבוה יותר מנשים
- **תפקידים:** גברים מועסקים בתפקידים בכירים יותר מנשים
- הפערים בשכר נטו מצטמצמים בשל הטבות שניתנות רק לנשים
- הפערים בין גברים לנשים הצטמצמו על פני שנים
- אימהות לילדים קטנים נהנות מקיצור שעות עבודה (שעת הנקה ושעת אם)



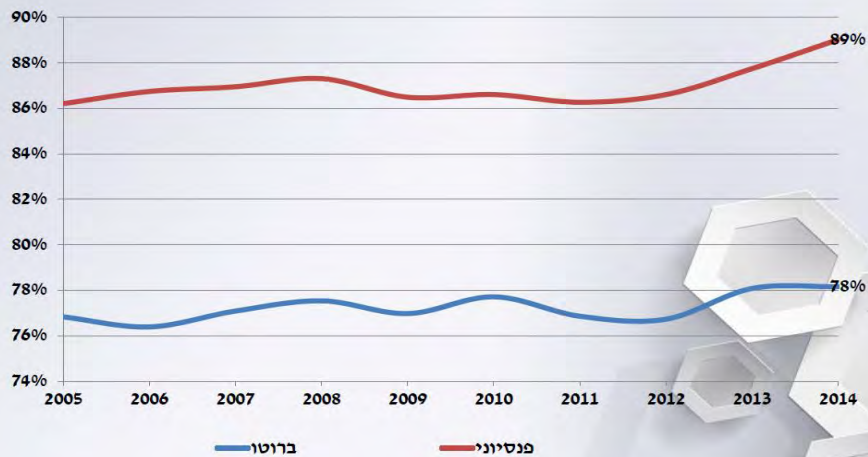
2





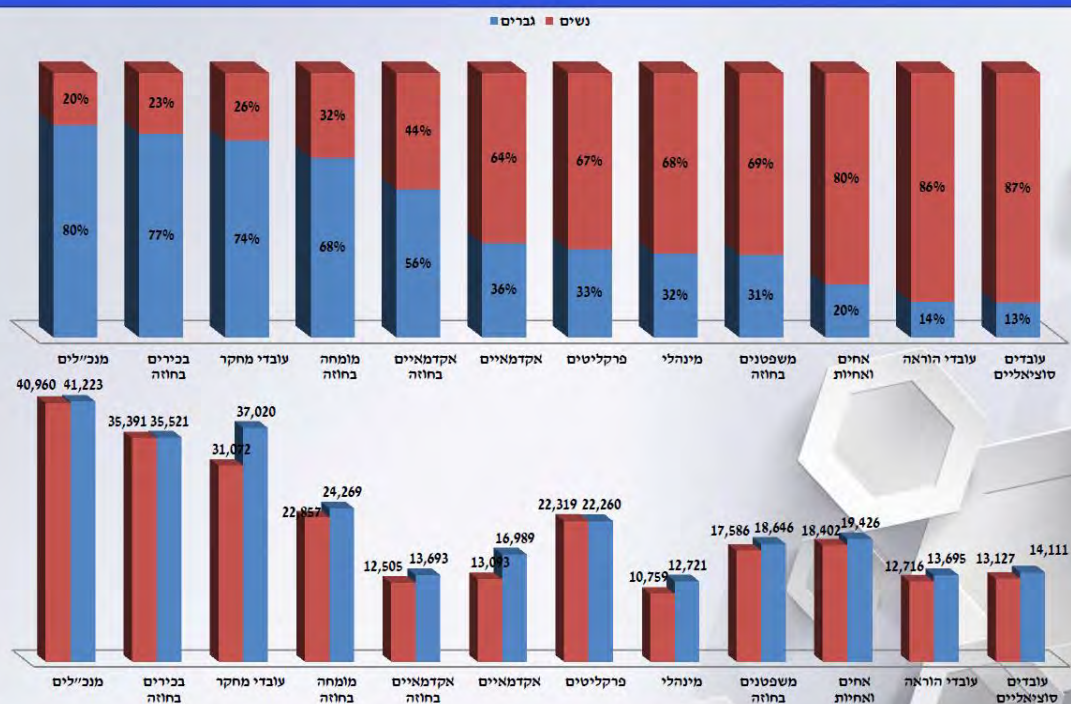
שכר נשים ביחס לשכר הגברים 2005-2014

חל צמצום בפערי השכר



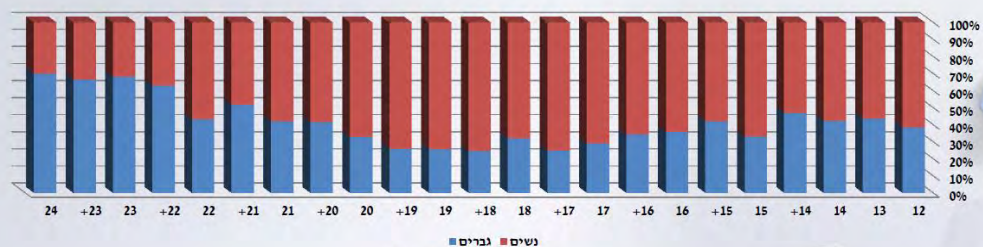
6

שכר גברים נשים בדירוגים נבחרים

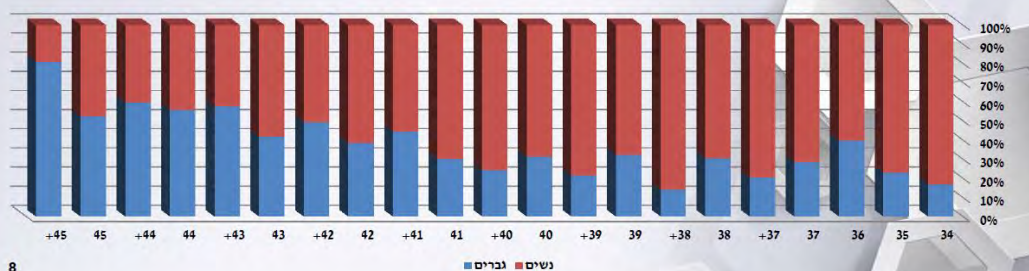


7

דירוג מנהלי



דירוג אקדמאיים





הרשות לקידום מעמד האישה

8 במארס 2016

פערי שכר ותעסוקת נשים

להלן נתונים על פערי השכר המגדריים בישראל בשנים האחרונות, לפי דיווחי הלמ"ס:



נתוני ייצוג נשים במשרות ציבוריות:

תאריך	המסגרת	אחוז הנשים	מקור הנתונים
21.2.2016	בקרב עובדי המדינה	62%	דוח האגף לשוויון מגדרי בשירות המדינה ל-2014-2015 ¹ עמ' 29
21.2.2016	3 דרגות עליונות בשירות המדינה, בכלל הדירוגים	52%	דוח האגף לשוויון מגדרי בשירות המדינה ל-2014-2015
21.2.2016	נשים בחוזה בכירים בשירות המדינה	40%	דוח האגף לשוויון מגדרי ל-2014-2015, אתר נש"מ (גם בדוח הממונה על השכר שפורסם ב-15.12.2015 עמ' 247)
17.1.2016	שיעור הנשים שמונו ב-2015 לתפקידים ציבוריים בכירים	37.3%	כול 221 ילקוטי הפרסומים של 2015
13.4.2014	מנכליות של חברות ממשלתיות (2 מתוך 60)	3.3%	נתוני איוש משרות החברות הממשלתיות, 13.4.2014
1.9.2015	דירקטורים בחברות ממשלתיות	43%	דיווחים שוטפים באתר רשות החברות הממשלתיות

¹ באתר נש"מ: <http://www.csc.gov.il/DataBases/Reports/Documents/LeadingChangeReport2014-5.pdf>



הרשות לקידום מעמד האישה

תאריך	המסגרת	אחוז הנשים	מקור הנתונים
1.9.2015	בקרב היו"רים של הדירקטוריונים בחברות הממשלתיות	7%	נתוני איוש באתר רשות החברות הממשלתיות
28.5.2015	הנהלת בנק ישראל (12 מכהנים)	42.8%	דיווח ממנכ"ל בנק ישראל
ינואר 2016	מינויים חדשים לוועדות, צוותים, מועצות וגופים ציבוריים, לפי ס' 16 לחוק שיווי זכויות האישה	35%	כלל ילקוטי הפרסומים של 2015 החלטות ממשלה ופרסומים רשמיים
1.2.2016	שופטי בית המשפט העליון (4 נשים 11 גברים). מספרם הכולל 15	26.7%	מזכירות בית המשפט העליון, אתר הנהלת בתי המשפט
4.9.2014	שופטות בכלל בתי המשפט בישראל	51.4%	דיווח מאת נשיא ביהמ העליון בכה"כ מכהנות/ים במערכת 677 שופטות ושופטים
17.2.2015	פרקליטים בשירות המדינה	65.2%	600 נשים 320 פרקליטים, הודעה ממשרד המשפטים
1.1.2016	מנכלים במשרדי הממשלה	21.4%	רשימת המנכלים, משרד רה"מ
26.1.2015	נשים עובדות בתאגידים	48%	דוח הממונה על השכר ל-2013 (דוח מס' 21, עמ' 55)
2015	נשים בהנהלות תאגידים	29%	איסוף נתוני התאגידים ע"י הרשות לקידום מעמד האישה
ינואר 2016	שיעור הנשים המנהלות עסקים	12%	משרד הכלכלה והתעשייה, דו"ח מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל עמ' 81
ינואר 2016	שיעור הנשים בעלות עסק	14%	משרד הכלכלה והתעשייה, דו"ח מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל עמ' 81
6.3.2016	מנהלות מקרב כלל המנהלים	32.2%	הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לקט נתונים ליום האישה הבינלאומי 2016
17.4.2013	רופאות בתפקידי ניהול בתי חולים וניהול שירותי בריאות בקופות	9%	נתוני ההסתדרות הרפואית בישראל
26.1.2015	שיעור הנשים העובדות ברשויות המקומיות ומקבלות השלמה לשכר מינימום	48% (גברים 41%)	דוח הממונה על השכר ל-2013 (דוח מס' 21, עמ' 58)

91% מהנשים המועסקות הן שכירות, לעומת 84.1% בקרב הגברים

בה"י טק הנשים מהוות 36.2%.

מרכז ההשקעות במשרד הכלכלה פרסם ב-2014 את שיעור הסיוע כחלק מעלות שכרו של העובד מאוכלוסיות מיוחדות (אך לא יותר מ-15,000 ₪):

נשים ממגזר המיעוטים וגברים חרדים 27.5%

נשים חרדיות, גברים ממגזר המיעוטים, בעלי מוגבלויות והורים יחידים 20%

רח' קפלן 3, ירושלים 9195017 טל' 02-6547002 פקס' 02-6547034

women@pmo.gov.il

פיתוח שכבת הנהגה בשירות הציבורי

עקרונות מובילים:

מוביליות - הידע והניסיון הנצבר בתנועה רוחבית של מנהלים

ריענון שורות – קדנציות וניהול רוטציוני

קידום מצטיינים – עתודה ניהולית

ביום 8.3.2015 התקבלה החלטת הממשלה [מס' 2464](#) בנושא "השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה". בבסיס החלטת הממשלה עמדה התכלית של **עידוד רוטציות ומעברים** בסגל הבכיר, לצורך מיצוי הניסיון והעברת הידע הנצבר במהלך הכהונה בתפקיד, תוך שמירה על **ריענון השורות**, מניעת שחיקה ו**קידום המצטיינים** כעקרונות מובילים של הסגל הבכיר בשירות המדינה. כמו כן נקבעו בהחלטה זו **מנגנונים לסיום העסקה** ופיצוי התומכים בהסדר הקדנציות והרוטציות לחברי הסגל הבכיר המוביל אשר סיימו כהונה תקינה בסגל הבכיר המוביל.

2

פילוח משרות הסגל הבכיר:

מספרים מדברים (2015):

- גיל ממוצע – 51
- מגדר (אחוז נשים) – 41%
- השכלה:
 - ✓ בגרות מלאה – 1%
 - ✓ תואר ראשון – 27.5%
 - ✓ תואר שני – 56%
 - ✓ תואר שלישי – 9.5%
 - ✓ אחר – 6%

מצב חדש

מצב קודם



3

מנגנוני ניהול הסגל הבכיר

- קצבת כהונה החל מיוני 2015
- ריבוד משרות הסגל הבכיר המוביל החל מינואר 2016
- קביעת מנגנונים לרוטציות וניהול הקדנציות בסגל הבכיר המוביל, בשיטת מכרז בין משרדי מנהל.
- טיוב ההכשרה הניהולית לאוכלוסיות הסגל הבכיר במדרשה הלאומית למנהיגות, ממשיך וניהול החל מאפריל 2016.

מנגנוני עתודה ניהולית לסגל הבכיר

- איתור ומיון מועמדים לעתודה הניהולית הבכירה תוך הקפדה על חובת ייצוג הולם על פי חוק.
- הכשרה ניהולית במדרשה.

מסלולי קריירה

- תהליכי פיתוח למסלולי קריירה במקצועות השונים להכשרת דור העתיד.

סיום העסקה



ייצוג הולם סגל בכיר מוביל

גברים	נשים	סגל מוביל
68%	32%	

סה"כ עובדים	סה"כ בני מיעוטים	סגל מוביל
22	2.6%	

אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה¹

מומי דהן

תקציר

1. לפי מדד אפקטיביות הממשלה של הבנק העולמי, ישראל ממוקמת במקום ה-21 מתוך 34 מדינות ה-OECD. מאז 1996, הפער בין ישראל ל-OECD הלך ופחת ובשנת 2008 הוא אפילו נסגר. אולם בשלוש השנים האחרונות (2012-2014) הוא שב ונפתח לרעתה של ישראל. מיקומה של ישראל לפי מדד אפקטיביות הממשלה אינו חריג לטובה או לרעה יחסית לדירוגה לפי רמת התוצר לנפש, ולמעשה, היא "יושבת" על קו הקשר הסטטיסטי בין רמת ההכנסה לנפש לאפקטיביות הממשלה.

2. מחקר זה מראה שאפקטיביות הממשלה גבוהה יותר במדינות בעלות הוצאה ציבורית גבוהה יחסית לתוצר, אבל קשר חיובי זה מובהק גבולית, והולך ודועך החל מרמה מסוימת של הוצאה. בשל ההוצאה הציבורית הנמוכה בהשוואה למדינות ה-OECD, גורם זה מושך כלפי מטה את האפקטיביות של הממשלה בישראל.

3. ממשלות המשלמות שכר גבוה יותר לעובדי השירות הציבורי ומנהליו מפגינות רמה גבוהה יותר של אפקטיביות, ואולם קשר זה נעלם אם מתחשבים בהבדלים בתוצר לנפש. לפיכך, לא ניתן לטעון בביטחון שמקור הקשר הוא רמת השכר.

4. מעניין לציין כי אי השוויון בשכר בשירות הציבורי, שנמדד לפי הפער בין שכרם של מנהלים בדרג הבכיר ביותר לשכר עובדי הדרג המינהלי, הוא בעל השפעה מזיקה לאפקטיביות הממשלה. השפעה זו שורדת גם התחשבות בהבדלים בתוצר לנפש. ממצא זה הוא רלוונטי במיוחד לישראל בשל פערי שכר גדולים בשירות הציבורי בהשוואה למדינות המפותחות.

5. בניגוד לאמונה הרווחת, מחקר זה אינו מוצא קשר בין רשת ההגנה על עובדים בשירות הציבורי לבין אפקטיביות הממשלה. יש לציין שלפי מדד ה-OECD, מידת ההגנה על עובדי השירות הציבורי בישראל אינה שונה במובהק מרמתה ב-OECD.

6. מחקר זה מוצא גם קשר שלילי חזק ומוצק בין אפקטיביות הממשלה למדד המינויים הפוליטיים, שחושב על בסיס סקר מומחים שנערך על ידי "מוסד איכות הממשל". קשר זה מחזיק מעמד גם לאחר נטרול ההבדלים ברמת התוצר

¹ עבודה זו נערכה במכון הישראלי לדמוקרטיה. אני מודה לאריאל גולדשטיין על עזרתו בהכנת נייר זה. כמו כן אני מודה לסער אלון-ברקת, אבי בן-בסט, שרון גלעד, משה מאור רענן סוליציאנו-קנין ומישל סטרבצ'ינסקי על הערותיהם המועילות.

לנפש. ישראל תופסת את המקום ה-16 מתוך 34 מדינות ה-OECD בשכיחות המינויים הפוליטיים, עם ערך הגבוה במעט יחסית לממוצע מדינות הארגון.

7. מדינות בעלות מנגנון גיוס עובדים מבוסס-כישורים נוטות להפגין אפקטיביות גבוהה יותר, וממצא זה הוא המוצקים ביותר בעבודת המחקר הנוכחית. הקשר בין מנגנון גיוס עובדים מבוסס-כישורים לאפקטיביות הממשלה שורד גם את נטרול ההבדלים ברמת התוצר לנפש. במידה שקשר זה מבטא גם קשר סיבתי, ניתן לומר כי הישענות רבה יותר על גיוס עובדים לפי כישוריהם עשויה להגביר את אפקטיביות הממשלה.

8. נמצא שאפקטיביות הממשלה גבוהה יותר במדינות בעלות מנגנון גיוס עובדים המאופיין בתחרות פתוחה יותר על משרות בשירות הציבורי. ה-OECD מספק מידע על שיטת קליטת עובדים לשירות הציבורי על ספקטרום שנע בין גיוס "מבוסס-קריירה", המעניק עדיפות מובהקת למועמדים פנימיים בתחרות על משרות בשירות הציבורי למנגנון גיוס המכונה "מבוסס-תפקיד", ולפיו ההתמודדות על משרות בשירות הציבורי בכל הרמות פתוחה לכל. לפי מדד זה, המתבסס על סקר הערכות מומחים שערך ה-OECD ביחס להסדרים ניהוליים ומוסדיים של עובדי השירות הציבורי, ישראל קרובה יותר לשיטת גיוס "מבוסס-קריירה", והיא תופסת את המקום ה-23 מתוך 33 מדינות הארגון. לעומת זאת, עולה מן המחקר שדווקא מדינות הבוחרות למשרות ניהול בכירות מועמדים מתוך השירות הציבורי מפגינות רמה גבוהה יותר של אפקטיביות (המדידה מבוססת על סקר מומחים שעורך "מוסד איכות הממשל", שמקום מושבו בשוודיה). עם זאת הקשר הזה נעלם (ביחס לשני המדדים המוזכרים לעיל) אם מתחשבים בפערי התוצר לנפש.

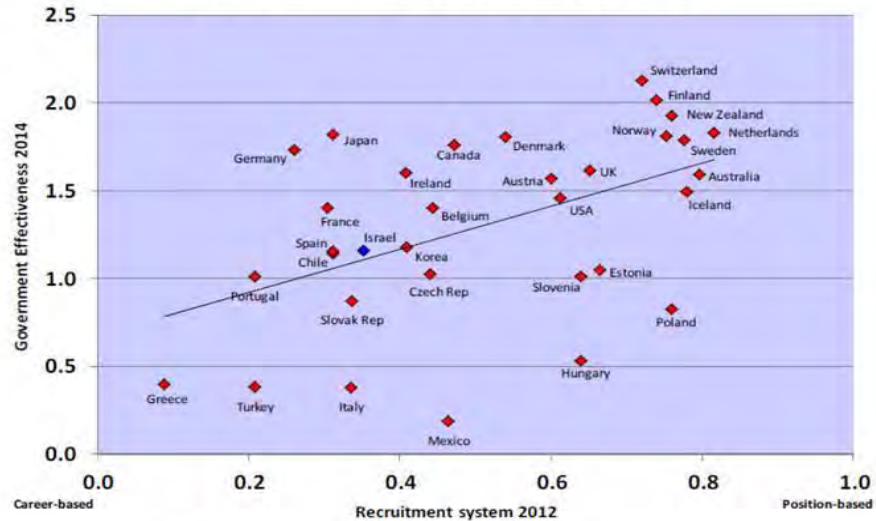
9. באופן מפתיע, לא נמצא קשר מובהק בין ההרכב הגילאי של סגל שירות המדינה לאפקטיביות הממשלה. ישראל היא בעלת סגל מבוגר יחסית למדינות ה-OECD, במיוחד אם לוקחים בחשבון את ההרכב הדמוגרפי הצעיר של האוכלוסייה הישראלית, ואולם מאפיין זה אינו משפיע לרעה על האפקטיביות של הממשל בישראל. גם היקף שעות העבודה של עובדי השירות הציבורי, שהינו גבוה בהשוואה למדינות ה-OECD, לא משפיע על אפקטיביות הממשלה.

10. מידת הריכוזיות בתהליך התקצוב משפיעה לרעה על אפקטיביות הממשלה, והיא גוררת כלפי מטה את אפקטיביות הממשל בישראל בשל הריכוזיות התקציבית הגבוהה. בעבודה המתמקדת בהשפעת תהליך התקצוב, שערכו דהן וסטרבצ'ינסקי (2016) על בסיס פאנל של מדינות ה-OECD על פני ארבע נקודות זמן (1991, 2003, 2007, 2012), נמצא כי קשר זה בולט עוד יותר ביחס למידת הריכוזיות בשלב יישום התקציב. ממצא זה מעודד את החפצים בממשל אפקטיבי יותר לשקול בחינה יסודית של הריכוזיות התקציבית החרیגה של ישראל בהשוואה למדינות המפותחות.

11. נמצא קשר חיובי בין מיקור חוץ של שירותים ציבוריים לאפקטיביות הממשלה. לשם המחשה, הולנד וגרמניה המאופיינות במיקור חוץ רחב יותר מציגות אפקטיביות ממשלתית גבוהה יותר לעומת יוון ואיטליה שנשענות יותר על עובדי ציבור ביצורם של שירותים ממשלתיים. נציין כי הממשלה בישראל עושה שימוש רב יותר במיקור חוץ בתהליך ייצור השירותים הציבוריים בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD.

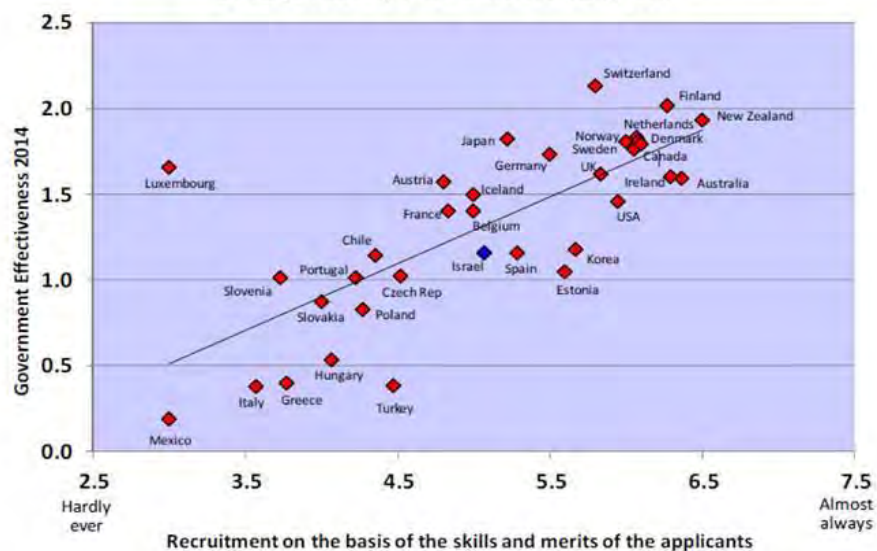
נספח י': טבלאות אפקטיביות הממשלה, שיטות גיוס עובדים ומינויים פוליטיים, המכון הישראלי לדמוקרטיה

תרשים 12: גיוס מבוסס-מכרז חיצוני ומדד אפקטיביות
שיטת גיוס עובדים ומנהלים בשירות הציבורי, 2012



המקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25/9/2015 and OECD, Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments, unpublished.

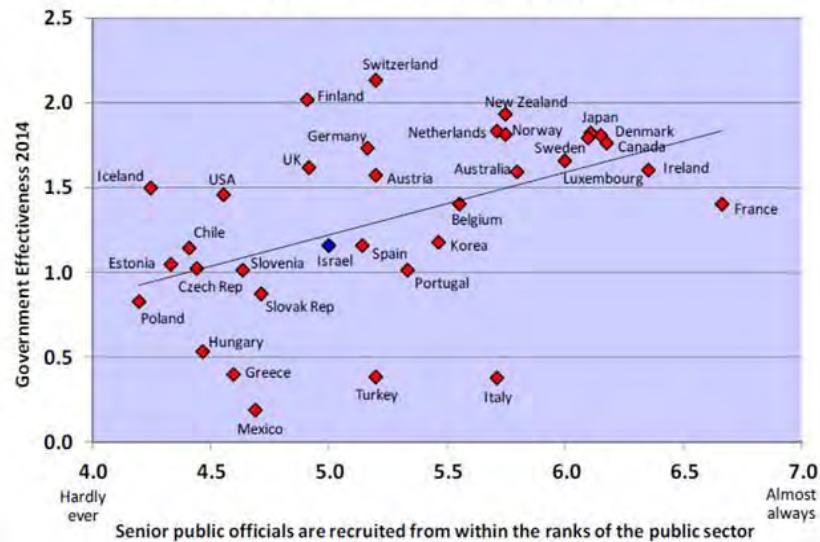
תרשים 13: גיוס מבוסס-כישורים ומדד אפקטיביות
גיוס על בסיס כישורים לפי סקר מומחים, 2012



המקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25/9/2015 and The Quality of Government (QoG) Expert Survey, 2011

תרשים 14: גיוס מנהלים בכירים חיצוניים ומדד אפקטיביות

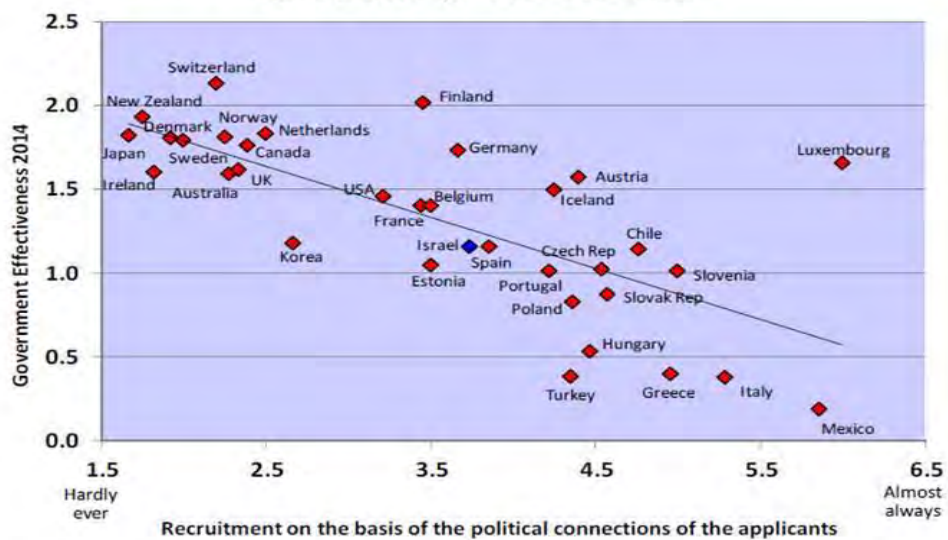
גיוס מנהלים בכירים מחוץ לשירות הציבורי לפי סקר מומחים, 2012



המקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25/9/2015 and The Quality of Government (QoG) Expert Survey, 2011

תרשים 15: מינויים פוליטיים ומדד אפקטיביות

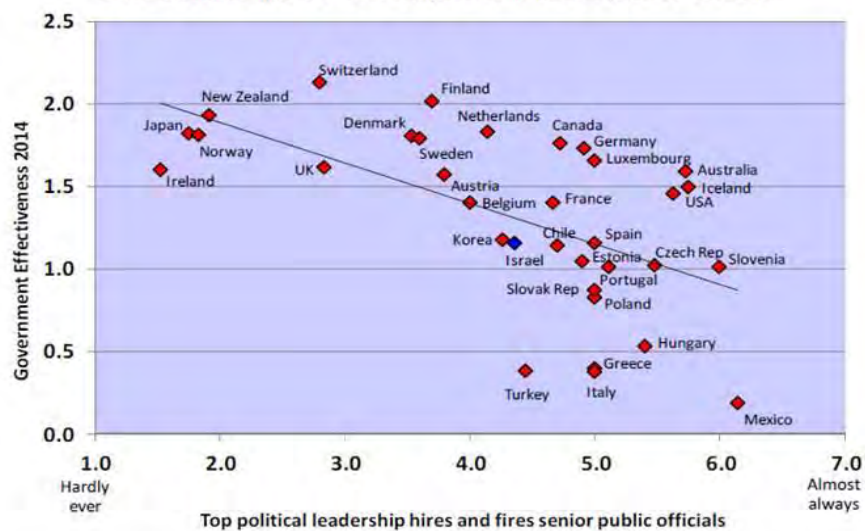
מינויים פוליטיים לפי סקר מומחים, 2012



המקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25/9/2015 and The Quality of Government (QoG) Expert Survey, 2011

תרשים 16: כח הפוליטיקאיים במינוי בכירים ומדד אפקטיביות

כוחם של פוליטיקאים במינוי דרג מקצועי בכיר לפי סקר מומחים, 2012



World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25/9/2015 and המקור:
The Quality of Government (QoG) Expert Survey, 2011

**נספח י"א: הצעה לשינוי בשיטת המכרזים ונושאים אחרים
הקשורים לבעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה/ ד"ר יצחק קליין**

1. שירות המדינה צריך להיערך לשינויים ביחסי דרג נבחר-דרג מקצועי.

ועדת טרכטנברג ציינה כי חוסר תפקוד שירות המדינה הוא אחת הסיבות לאי-שביעות רצון הציבור:

"עם השנים נוצרה בישראל ביורוקרטיה רוויה בפרוצדורות, בטפסים, באישורים, בגופים וברגולציה. בתהליך ארוך של שנים נוצרו "שכבות גיאולוגיות" של ביורוקרטיה, ואין ספק כי רבות מהן מיותרות ואף מזיקות... כשלים ביורוקרטיים הם גם מצע פורה לצמיחתה של שחיתות שלטונית. במקום שקיים בו תור לא סביר לקבלת שירות צומחת מערכת מסועפת של "מאכערים" ושל "לוביזם"; במקום שמצטבר בו כוח רב בידי פקידות קבועה מתפתחת תרבות של קשרים והעדפה למקורבים; במקום שבו השקיפות מוגבלת והבקרה לקויה משתרשת תופעה של שיקולים זרים וטיפול בעלי אינטרסים" [הדגשה הוספה]¹

עוד בימי ממשלת אולמרט נבחרה הציבור סימנו את בעיית "חוסר המשילות" – חוסר היכולת להוציא לפועל שינויים משמעותיים במדיניות – כבעיה מרכזית.

הרפורמה בשירות המדינה מהווה מענה אחד לבעיות בתפקוד שירות המדינה. עם זאת, הרפורמה סובלת לפחות ממגרעה מרכזית אחת: היא אינה נותנת מענה לרצון הדרג הנבחר להגביר את השפעתו על תהליכי עיצוב וביצוע מדיניות. רצון זה בא לידי ביטוי פומבי בהסכם הקואליציוני האחרון, הקורא להפיכת תפקידי סמנכ"לים למשרות אמון.²

האחריות לתפעול שירות המדינה מונחת על כתפיהם של נבחרה הציבור. אם הם סבורים כי ישנה בעיית משילות בתפקוד הנוכחי של שירות המדינה, ולעומדה זו אף יש גיבוי ממקורות אקדמיים וציבוריים כאחד, אין מנוס אלא לקחת את עמדתם ברצינות. חובת שירות המדינה להיענות לדרישות המדיניות של הדרג הנבחר אינה מתבטלת רק בגלל שמדובר, הפעם, בשינוי בהסדרים הנהוגים בשירות המדינה.

נכונות הדרג הנבחר לכפות שינויים במדיניות כוח האדם של שירות המדינה מולידה סיכונים. ישנם גורמים שהיו שמחים להפוך את שירות המדינה למערכת הפועלת לפי "עיקרון השלל" (spoils system) – כלומר, חלוקת תפקידים בחברות ממשלתיות ובשירות המדינה לפי מפתח פוליטי וללא קשר לכישוריהם של המועמדים לתפקיד.

נציבות שירות המדינה עומדת אם כן בפני אתגר כפול. אתגר אחד הוא להציע לממשלה מדיניות שנותנת מענה לרצון להגביר את השפעתו על עיצוב וביצוע המדיניות באמצעות מינויים, תוך שמירה על רמת המקצועיות ואי-התלות הפוליטית של מינויים לתפקידים בכירים. האתגר השני הוא להשלים, בעצמה, עם הצורך לאמץ מדיניות כזאת.

¹ מנואל טרכטנברג ואח', "דוח הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי" ("דו"ח טרכטנברג"), ירושלים: 2011, עמ' 49-50.

² סיעת הליכוד וסיעת הבית היהודי, "הסכם קואליציוני לכינון הממשלה ה-34 למדינת ישראל", 07.05.2015, פיס' 12, עמ' 3.

2. שינוי שיטת המכרזים לתפקידים בכירים.

הרפורמה בשירות המדינה מציינת כ-930 משרות בשירות המדינה כ-"סגל בכיר", אשר לגביהן נהוגה מדיניות של קציבת כהונה ורוטציה בתפקיד. משרות אלו כוללות בין היתר סמנכ"לים, ראשי אגפים ויועצים משפטיים והן הרגישות והחשובות ביותר בשירות המדינה המקצועי.

מעבר למשרות אלו קיימות קצת יותר מאלף משרות בכירות נוספות בשירות המדינה המיועדות לבעלי דרגה 42 ומעלה בדירוג המח"ר ומקביליהם בדירוגים אחרים.³

משרות אלו (להלן: "משרות בכירות") הן המוקד של מאבק אינטרסים, כאשר לכל צד במאבק טענות חזקות וראויות. בעלי משרות אלו מהווים ההון האנושי המוביל בשירות המדינה, המשקפים במצטבר עשרות אלפי שנות ניסיון והזיכרון המוסדי הקולקטיבי של ממשלת ישראל. הם האחראים על עיצוב וביצוע מדיניות, ועל כן חשוב שהם יהיו מקצועיים ומצוינים ביותר. מאידך גיסא, דווקא בשל השפעתם הרבה של בעלי משרות אלו על עיצוב וביצוע מדיניות, דורשים נבחרי הציבור את הסמכות להיות מעורבים בהליכי מינויים ולהשפיע על זהותם.

דרוש פתרון אשר, מצד אחד, ישמור על הרמה המקצועית של בכירים בשירות המדינה, אך מצד שני יהיה מקובל על נבחרי הציבור כיוון שיאפשר להם לחולל שינויים במדיניות הציבורית באמצעות מינויים כאשר יסברו שהדבר נחוץ.

כחלק מהרפורמה בשירות המדינה נקבע כי במינויים לסגל בכיר, יוצגו על ידי מינהל סגל בכיר שלושה מועמדים מתוך עתודות הסגל הבכיר. אם המנכ"ל אינו מוצא מועמד מתאים בין שלושת המועמדים הללו הוא יכול לחפש מועמד אחר בקרב הסגל הבכיר. כלומר, עד כה התהליך מתבצע ללא תהליך מכרז פורמלי.

לא מצא המנכ"ל מועמד לתפקיד המשביע את רצונו בקרב הסגל הבכיר, הוא יכול לדרוש מכרז פומבי.

לדעתנו יש להעדיף מכרז פומבי מלכתחילה, אך ההליך שתואר לעיל אינו פסול על פניו. שר או מנכ"ל שגמרו אומר להביא לשינוי בתרבות הארגונית של משרד או של יחידה בה ירבו לפנות להליך מכרז פומבי. מומלץ לשנות את הליך המכרז הפומבי לסגל בכיר ולמשרות בכירות אחרות כהגדרתן לעיל כדלהלן:

- א. מכרז למילוי משרה בכירה יהיה מכרז פומבי.
- ב. מנכ"ל המשרד יהיה רשאי לראיין את שמונת המועמדים שיוזמנו לראיון אצל ועדת הבוחנים ולחוות עליהם את דעתו לוועדת הבוחנים. ועדת הבוחנים תשקול את עמדתו בהכרעתה.
- ג. ועדת בוחנים תחויב לציין ארבעה מועמדים לפחות לכל תפקיד, בתנאי שכל אחד מהם עומד בתנאי הסף למשרה: שני המצוינים ביותר מקרב עובדי שירות המדינה ושני המצוינים ביותר שאינם עובדי שירות המדינה. הוועדה רשאית, כמובן, לדרג את המועמדים ללא קשר למצב העסקתם ולנמק את החלטתה (עם הסייג שבסעיף ה.5. להלן).
- ד. מנכ"ל המשרד יבחר באחד המועמדים וימנה אותו לתפקיד.
- ה. יבוצעו שינויים קלים בהרכב ועדות מכרזים ("ועדות בוחנים"):
 1. הנציבות תמנה את יו"ר ועדת הבוחנים.
 2. הנציבות תמנה חבר ועדה נוסף, בהסכמת מנכ"ל המשרד.

³מידע שהועבר למחבר על ידי נציבות שירות המדינה בעקבות פנייה לפי חוק חופש המידע, ינואר 2015.

3. מנכ"ל המשרד ימנה חבר ועדה שאינו עובד מדינה, בהסכמת הנציבות.
4. בנוסף, הממונה הישיר על בעל התפקיד ימשיך לכהן כחבר ועדה.
5. נציג ארגון העובדים לא ישתתף בהערכת מועמדים שאינם עובדי מדינה, או בדיונים על דירוג ארבעת המועמדים הסופיים.

כך, לכל משרה בכירה יוצגו שני מועמדים שהם עובדי מדינה ושני מועמדים שאינם עובדי מדינה. המנכ"ל יוכל לבחור מועמד שאינו עובד מדינה אם לדעתו הדבר ישפר את תפקוד המשרד ו/או יעזור לו לנווט את מדיניות המשרד לכיוון חדש ונחוץ.

שינוי שיטת המכרזים כדי לאפשר הצגת יותר ממועמד אחד לתפקיד דורש שינוי חקיקה. טקסט מוצע לשינוי כזה מופיע בעמוד הבא. השינוי המוצע יחול גם על ועדות איתור; השינוי המוצע יחייב ועדות איתור להציג בפני שר שלושה או ארבעה מועמדים, אשר חלקם אינם עובדי מדינה, אך אין בכך חידוש גדול כיוון שכבר כיום רשאי שר להורות לוועדת איתור להציג בפניו מספר מועמדים כולל מועמדים שאינם עובדי מדינה.

3. הטיפול בסמנכ"לים אשר נתגלעה מחלוקת עניינית בינם לבין השר/המנכ"ל.

יש הבדל עצום בין סמנכ"ל לא ראוי לבין סמנכ"ל מוכשר, בעל ניסיון רב בשירות המדינה, אשר ריבוי מחלוקות עקרוניות בינו לבין השר או המנכ"ל מקשה על שיתוף הפעולה ביניהם. הראשון אינו כשיר לתפקידו. השני הוא אדם מוכשר שנמצא במקום הלא נכון בזמן הלא נכון. כמובן, אם סמנכ"ל מקבל הוראה מפורשת מהשר ונמנע מלבצע אותו הוא עובר עבירה משמעתית שיכולה להצדיק פיטורין, אך רוב הסמנכ"לים חכמים מספיק כדי לא להגיע למצב זה. לרוב פקיד בכיר שקשה לו לקבל את המדיניות של השר יגרום לחיכוך בביצוע המדיניות. סמנכ"ל במצב כזה צריך לזוז הצידה, לא לצאת משירות המדינה.

לאחרונה הוחלט על השקת הקלה משמעותית בתהליך סילוק סמנכ"לים בשל חוסר התאמה,⁴ כאשר לא ברור אם "חוסר התאמה" בהקשר זה הוא חוסר התאמה לתפקיד סמנכ"ל או לדעותיו וסגנון העבודה של שר/מנכ"ל.

במקביל, הוחלט על יצירת משרת אמון חדשה במשרדי הממשלה, הלא היא משרת "משנה למנכ"ל".⁵ הרעיון של יצירת משרה זו מקורו בבית מדרשו של "פורום קהלת", אך נראה כי אימוץ ההצעה נעשה בבחינת "קליפתו אכל תוכו זרק". לפי ההצעה המקורית של "קהלת", משנה למנכ"ל הוא מינוי אמון הכפוף ישירות למנכ"ל אך מעל סמנכ"לים מקצועיים בשירות המדינה. הוא בא עם השר והולך כשהשר הולך. הצעת "קהלת" הייתה כי המשנה למנכ"ל, בדומה למנכ"ל, יהא מוסמך לתת הוראות לפקידות המקצועית וכך לשאת בחלק מנטל ניהול המשרד. ואולם נתברר כי לפי ההחלטה שנתקבלה, משרת המשנה למנכ"ל תהא נטולת סמכויות – כלומר, עציץ. יש להניח כי מניעת סמכויות ממשרת משנה למנכ"ל נעשתה לפי דרישת הדרג המקצועי בשירות המדינה.

שאלת סמכויות המשנה למנכ"ל ושאלת שמירה על חסינות הדרג המקצועי הבכיר בשירות המדינה כרוכות יחד.

⁴ ה"מ 1148 מיום 14.02.2016, <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2016/Pages/dec1148.aspx>
⁵ ר' מירב אלוזרוב, 'פקידים בכירים': "הוספת מינוי פוליטי של משנה למנכ"ל תפגע בעבודת משרדי הממשלה", www.themarker/misc/artile-print-page/1.2852453, 16.02.2016, דה מרקר.

במענה לבקשת שרים לאפשר "הזזת" סמנכ"לים שאינם משתפים פעולה עם מדיניות השר, "פורום קהלת" מציע את הפתרון הבא:

- א. יש להעניק למשנים למנכ"ל סמכויות ניהוליות על אותם חלקים של המשרד שהמנכ"ל מבקש להפקיד בידי כל אחד מהם, באישור השר.
- ב. רצה שר, יכול הוא להורות על העברת סמכויותיו של סמנכ"ל למשנה למנכ"ל.
- ג. סמנכ"ל שניטלו סמכויותיו באופן זה לא ייפגעו מעמדו, דרגתו, תגמולו, הותק שלו, או הקביעות שלו בשירות המדינה. הוא יעבור לעתודה של הסגל הבכיר ומינהל סגל בכיר בנציבות ישתדל למצוא לו מקום, אך הוא לא ישהה תחת עננה כלשהי של "חוסר התאמה" ולא יצטרך להיאבק על המשך העסקתו בשירות המדינה. קביעת חוסר התאמה תהא התוצאה של תהליך הערכה מקצועית בלבד, ולא של החלטה של שר או מנכ"ל.
- ד. תוקף העברת הסמכויות מסמנכ"ל למשנה למנכ"ל יפוג כאשר המשנה למנכ"ל יסיים את תפקידו. באותה עת יוכל הסמנכ"ל שניטלו סמכויותיו לחזור למקומו הקודם, ככל שירצה בכך.

סקירה מחקרית תומכת לחקיקה חוק השירות הציבורי: מקרה הבוחן של חוק השירות הציבורי וחוק הרפורמה החוקתית והמשילות

ניתוח השוואתי לחוק השירות הציבורי האוסטרלי (1999) ולחוק הרפורמה החוקתית ומשילות הבריטי (2010)

סקירה זו מציגה ניתוח השוואתי בין חוק השירות הציבורי האוסטרלי שנחקק ב-1999 ובין חוק הרפורמה החוקתית הבריטי שנחקק ב-2010. שני החוקים עוסקים למעשה בשירות הממשלתי, אולם שונים מאוד בהיקפם וברמת הפירוט. החוק האוסטרלי מפורט מאוד, נפרש על גבי 82 עמודים וכולל 11 חלקים ו-72 סעיפים. החוק הבריטי לעומתו הוא פרק אחד ברפורמה שעוסקת בסוגיות נוספות והוא מכיל 18 סעיפים. בנוסף, מטיל החוק הבריטי על הנציבות להכין פירוט לחלקים מהותיים ברפורמה כגון קוד התנהלות ונהלי גיוס, זאת בעוד שבחוק האוסטרלי הללו מפורטים ברמת פירוט גבוהה.

היבט מרכזי נוסף בו חשוב לציון הינו סמכויות ניהול משאבי האנוש הניתנים למנהלי סוכנויות ומשרדי ממשלה. באוסטרליה לאלו עצמאות מאוד גבוהה בכל הקשור להעסקה, תגמול וסיום העסקה כאשר לנציבות תפקיד של מנחה מקצועי, הגדרת סולם דרגות וחקר מקרים של חשד להפרת קוד ההתנהלות ותלונות עובדים. כמו כן, באוסטרליה יש נציב מיוחד להגנה על מצוינות שתפקידו לחקור תלונות של עובדים על פעולות שנעשו לגבם מצד מנהלים. אולם מסקנות החקירה של נציב זה הן בגדר המלצות לסוכנויות. החוק הבריטי אינו עוסק בסמכויות מנכ"לים ואיננו יודעים מהשוואה זו לגבי המצב בבריטניה ביחס להיבט זה.

הטבלה הבאה משווה בין הנושאים בהם מטפלים החוקים בשתי המדינות. אי טיפול בנושא אין משמעותו שהנושא אינו מטופל במסגרת חוק או תקנות אחרים.

תחום	אוסטרליה	בריטניה
תיאור מטרות החוק	+	-
הגדרה על מי הוא חל	+	+
ניהול שירות המדינה (סמכויות השר לשירות המדינה)	+	+
יחס והתאמת החוק אל חוקי עבודה נוספים:	+	+
ערכי השירות הממשלתי	+	-
עקרונות העסקה ונהלי העסקה:	+	+
הנחיות הנציב לגבי ערכי השירות ולגבי ענייני העסקה; מחויבות ראשי סוכנויות לקדם את ערכי השירות ואת עקרונות ההעסקה	+	-
בקרה ומעקב אחר מינויים:	-	+
קוד התנהלות של עובדי השירות הציבורי (אוסטרליה); קוד התנהלות לשירות המדינה, לשירות הדיפלומטי, תנאי סף לקוד וקוד התנהלות ליועצים מיוחדים (בריטניה):	+	+
הפרות של קוד ההתנהלות ותלונות מצד עובדים (אוסטרליה) תלונות מצד עובדים על הפרה של קוד התנהלות (בריטניה):	+	+
יועצים מיוחדים (יועצים לשר במינוי פוליטי)	-	+
קידום תעסוקה שוויונית והוגנת	+	-
הגבלות על הנחיות מצד שרים לראשי סוכנויות	+	-
פרק נרחב על עובדי השירות	+	-
שירות המנהלים הבכירים	+	-
נציב שירות המדינה	+	-
נציב ההגנה על המצוינות	+	-
פרק נרחב על מנכ"לי סוכנויות ומשרדים	+	-
ועד המנכ"לים	+	-
סוכנויות ביצוע	+	-
ארגון מחדש	+	-
הגנה על מידע	+	-



נקודות עיקריות העולות מן ההשוואה

להלן נקודות עיקריות שעלו מן ההשוואה שרלוונטיות במיוחד לניסיון הנוכחי לגבש חוק שירות ציבורי בישראל. הנקודות מסודרות לפי תתי נושאים:

על מי חלים החוקים?

- שני החוקים מתייחסים לשירות הממשלתי המונה באוסטרליה כ-160,000 עובדים ובבריטניה כ-450,000 עובדים.

רמת הפירוט

- בחוק האוסטרלי רמת הפירוט הרבה יותר גבוהה וכוללת קוד התנהלות, ערכי שירות ועקרונות העסקה מפורטים. לגבי התקנות הנגזרות כל ראש סוכנות צריך להכין תקנות למשרדו בנוגע למה היא הפרה של קוד ההתנהלות ומהן הסנקציות שיכולות להינקט כנגד עובדים שהפרו את הקוד בהתאם להנחיות כלליות של הנציב.

- החוק הבריטי יותר בסיסי ועוסק

– בהקמת הנציבות,

– הגדרת השר כמנהל שלה

– בחקיקת דרישה להכנת קוד התנהלות למועסקים מסוגים שונים

– בחקיקת דרישה להכנת קוד לנהלי מינוי

– טיפול בתלונות,

– מעקב ובקרה

- בחוק הבריטי מוטל על הנציבות להכין את קוד ההתנהלות (code of conduct) ואת ועקרונות ההעסקה, תחת שורה של עקרונות וקווים מנחים כלליים ותוך התייעצות עם שר הנציבות. מבחינה זו החוקים מדגימים שני מודלים של חקיקה:

– חוק מאוד מפורט

- חוק הקובע קווים כלליים ומציב דרישה לנציבות להכין פירוט עתידי לקודים ונהלים תוך התייעצות עם הדרג הפוליטי הרלוונטי.

ביזור ועצמאות משרדית

בחוק האוסטרלי (החוק הבריטי מצומצם יותר ולא עוסק בכך):

- ראשי סוכנויות ומשרדים הם בעלי הזכויות, החובות והסמכויות של מעסיק.

- עפ"י החוק רוה"מ האוסטרלי יכול להוציא הנחיות כלליות לגבי ניהול עובדי השירות.

- לראש סוכנות סמכות:

– להעסיק עובדים מתמשכים, לזמן מוקצב או למשימות לא סדירות, בהתאם לתקנות כלליות.

– להוריד את הדירוג של עובד תחת תנאים מסוימים, כגון שיקולי יעילות מערכתיים או ביצועים נמוכים.

– לקבוע תנאי העסקה לעובד בהתאם לחוק זה ולחוקים אחרים במדינה.

– לקבוע משימות לעובדים ומקום תעסוקה.

– להעביר אל הסוכנות עובד מסוכנות אחרת בהסכמה עם העובד (מרצון).

– להפסיק העסקה של עובד בהתאם לחוק הכללי ובהתאם להנחיות הנציב (ראה בחלק הבא).

השיקולים לכך להיות שיקולי יעילות משרדיים (עובד עודף), חוסר יכולות/כישורים או איבוד יכולות

של העובד, אי השלמת הכשרה ראשונית והפרת קוד ההתנהלות.

- לגבי סיום העסקה של עובדים בכירים, נדרש אישור מהנציב שהפסקת העסקה נעשתה בהתאם לנהלים ושהיא בהתאם לאינטרס הציבורי.

- לקבוע סכום של מענק לעידוד פרישה לעובד במסגרת זמן מוגבלת.
- לנציב שירות המדינה סמכות:
 - לקבוע את מבנה הדרגות וראשי הסוכנויות מחויבים לסווג עובדים על פי מבנה הדרגות.
 - להעביר עובד עודף מסוכנות אחת לשנייה אם ראש הסוכנות הודיע לנציבות שהעובד הינו בגד עובד עודף.
 - כמו כן לגבי עובדים בכירים, סיום העסקה יכול להתקיים רק אם הנציב מספק תעודה שהתהליך נעשה בהתאם לנהלים והוא לטובת האינטרס הציבורי.
 - חובות הנציב מאוד מפורטות (ראה בטבלה ההשוואתית בהמשך)
- השר של שירות המדינה
 - יכול לקבוע תנאי העסקה לעובדי השירות אם הוא בדעה שרצוי לעשות זאת עקב תנאים יוצאי דופן (ככל הנראה מדובר על מצבי חירום)
- עובד יכול לדרוש:
 - בחינה של פעולות שנעשו לגביו מלבד פעולה של סיום העסקה.
 - תהליך הבחינה יכול להתחיל בסוכנות או לעבור ישירות לנציב ההגנה על מצוינות (בהתאם לתקנות) ובכל מקרה יאפשרו בחינה של הנציב להגנה על מצוינות.
 - בשיטה האוסטרלית ישנו נציב להגנה על מצוינות שנועד לטפל בתלונות של עובדים על פעולות שננקטו נגדם מצד מנהלי סוכנויות.
 - תוצאות הבחינה הן המלצות לא מחייבות (אלא בהתאם לתקנות).
 - נציב ההגנה על מצוינות שאינו מרוצה מאופן יישום המלצותיו יכול לאחר התייעצות עם השר לשירות הציבורי לתת דוח בנושא לשר האחראי על הסוכנות וגם לרוה"מ ולהצגה בפני הפרלמנט.

פעילות בין משרדית

- כולל בקרה, בדיקה ודיווח של יכולות השירות במשרדים ובהיבטים בין משרדים.

החלת החוק על עובדי מדינה נוספים

- בחוק הבריטי יש פתח לעובדי מדינה נוספים לאמץ את קוד ההתנהלות (סעיף 5 (3))

יחסים בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי

- בחוק הבריטי הנציבות מקבלת כוח רב בגיבוש פרטי החוק והנציבות נדרשת רק להתייעץ עם השר.
- בחוק האוסטרלי, במסגרת קוד ההתנהלות לעובד מצוין שעובד השירות הממשלתי חייב לשמור על סודיות מתאימה לגבי מגעים שיש לעובד עם כל שר או חבר בצוותו של השר.
- בחוק הבריטי יש התייחסות נרחבת ליועצים מיוחדים (יועצים לשר שממונים על ידו:
 - הסעיף בקוד ההתנהלות שדורש מעובד מדינה אובייקטיביות ולהיות חסר פניות אינו חל על מעמד היועצים המיוחדים (מינויים פוליטיים של השר).
 - השר של שירות המדינה צריך להכין קוד התנהלות ייעודי.
 - אסור ליועצים מיוחדים להפעיל סמכות ניהולית או סמכות כל שהיא תחת הפררוגטיבה של הוד מעלתה מלבד ניהול של עובדים מיוחדים אחרים, בתנאי שהדבר הוגדר בקוד עבודה.
 - יועצים מיוחדים מסיימים את תפקידם עם עזיבת השר שבחר אותם או לפני כן יום לאחר הבחירות הכלליות.
- באוסטרליה ראשי סוכנויות אינם נתונים להנחיה מצד אף שר לגבי:
 - הפרות של קוד ההתנהלות ותלונות מצד עובדים
 - ניהול עובדי השירות.
 - שירות העובדים הבכירים.



טבלה השוואתית עם עיקרי החוקים

מדינה	אוסטרליה	בריטניה
החוק/רפורמה (עברית)	חוק השירות הציבורי 1999	הרפורמה החוקתית וחוק המשילות 2010: חלק ראשון בסיס חוקי לניהול השירות הציבורי
החוק/רפורמה (אנגלית)	Public Service Act 1999	Constitutional Reform and Governance Act 2010: CHAPTER 1 Statutory basis for management of the civil service
עיקרי החוק:	א. להקים שירות ציבורי א-פוליטי יעיל ואפקטיבי בשירות הממשלה, הפרלמנט והציבור האוסטרלי. ב. לספק מסגרת חוקית להעסקה, ניהול והנהגה יעילים והוגנים של עובדי השירות הממשלתי האוסטרלי (APS). ג. להגדיר סמכויות, התפקידים ותחומי אחריות של ראשי סוכנויות, של הנציב השירות הציבורי ושל נציב ההגנה על מצוינות. ד. לכוון זכויות וחובות של עובדי השירות הממשלתי האוסטרלי.¹	א. לא מפורט. אולם זהו הפעם הראשונה שהשירות הממשלתי, והנציבות, מוגדרים בחוק. החוק כולל: ב. הקמת הנציבות.² ג. הגדרת ניהול הנציבות על ידי השר לשירות המדינה.³ ד. דרישה לפרסום עתידי על ידי השרים הרלוונטיים של קוד התנהלות (code of conduct) לשירות המדינה, לשירות הדיפלומטי וליועצים מיוחדים. הדרישה כוללת דרישות מינימליות לקוד התנהלות. כולל נהלים לתלונה על הפרת הקוד. ה. נוהלי מינוי. ו. יועצים מיוחדים.
על מי חל החוק:	עובדי השירות הממשלתי האוסטרלי, ובפרט: - כל מי שמועסק כעובד לביצוע מטלות במחלקה או סוכנות ממשלתית חייב להיות מועסק תחת חוק זה או תחת חוק אחר. - לא יחול על מועסקים על בסיס כבוד. - חלק זה לא משפיע על סמכותו של ראש סוכנות להעסיק אנשים כקבלנים עצמאיים. כמו כן, החוק חל על: - עובדים מתמשכים. - עובדים לפרק זמן מוגדר מראש או למשך הזמן של מטלה מוגדרת. - מועסקים למטלות שהם לא סדירות.⁴	- חוק זה חל על השירות הממשלתי.⁵ - חוק זה אינו חל על: - שירות הביון החשאי. - שירות הביטחון. - מטה התקשורת הממשלתי. - השירות האזרחי צפון אירלנד. - בצפון אירלנד שירות בתי המשפט. - למינויים ותפקידים מחוץ לממלכה.⁶
ניהול שירות המדינה (סמכויות השר לשירות המדינה)		- לשר שירות המדינה יש את הסמכות לנהל את שירות המדינה (לא כולל השירות הדיפלומטי). הסמכות כוללת קביעת מנויים. - נדרשת הסכמה השר לשירות המדינה לתגמול של עובדי מדינה (כולל לגבי תשלום פיצויים למי שעזב את השירות) ולתנאי פרישה של עובדי השירות. - בהפעלת סמכויותיו ואחריותו בנוגע לניהול השירות השר לשירות המדינה יהיה חייב להבטיח כי עובדי המדינה שמייעצים - לשרים מודעים למשמעות החוקתית של בית הנבחרים ולכל המוסכמות המסדירות את היחסים בין הפרלמנט לבין הממשלה.
יחס והתאמת החוק אל חוקי עבודה נוספים:	חוק זה מושפע מהחוק לעבודה הוגנת (הוראות מעבר ותיקונים עקיפים) חוק 2009. ⁸	

מדינה	אוסטרליה	בריטניה
ערכי השירות הממשלתי האוסטרלי	א. מחויב לשירות – השירות הוא מקצועי, אובייקטיבי, חדשני ויעיל, ופועל בשיתוף פעולה כדי להשיג את התוצאות הטובות ביותר עבור הקהילה האוסטרלית והממשלה ב. אתי – השירות מפגין מנהיגות, אמינות, ויושר בכל פעולותיו. ג. מכבד – השירות מכבד את כל האנשים, לרבות זכויותיהם ומורשתם. ד. נותן דין וחשבון (Accountable) – השירות פתוח ונותן דין חשבון לקהילה האוסטרלית על פי החוק ובמסגרת האחריות המיניסטרלית. ה. ללא פניות – השירות הוא א-פוליטי ומייעץ לממשלה באופן אובייקטיבי, ישר, בזמן הנדרש ועל בסיס הראיות הזמינות הטובות ביותר.⁹	
עקרונות העסקה: עקרונות העסקה והחלטות המבוססות על כישורים (אוסטרליה); מינויים (בריטניה):	עקרונות העסקה: עובד שירות ציבורי נמצא בשירות ציבורי מבוסס קריירה אשר א. נוהג בהוגנות בהחלטות תעסוקה והערכה ב. מכיר שבסיס ההעסקה הרגיל הוא העסקה מתמשכת ג. מקבל החלטות בנוגע להעסקה וקידום על בסיס מצוינות ד. דורש ביצועים אפקטיביים מצד כל מועסק ה. מעניק מקומות עבודה גמישים, בטוחים ומתגמלים בהם תקשורת, התייעצות, שיתוף פעולה ותשומות מצד עובדים על סוגיות הקשורות למקום עבודתם זוכים להערכה ו. מספק מקומות עבודה שהם חופשיים מאפליה, חסות ומשוא פנים ז. מכיר בחשיבות של שילוב מיעוטים ופועל לשילוב מיעוטים.¹⁰ החלטות המבוססות על כישורים: החלטות בנוגע להעסקה או קידום הן מבוססות כישורים אם: א. לכל המועמדים הזכאים מן הקהילה ניתנה הזדמנות סבירה להגיש את מועמדותם לביצוע מטלות; ו- ב. נעשית הערכה של ההתאמה היחסית של המועמדים לביצוע המטלות, באמצעות הליך בחירה תחרותי; ו- ג. ההערכה מבוססת על היחס בין האיכויות של המועמדים והאיכויות הנדרשות לביצוע המטלות; ו- ד. ההערכה מתמקדת ביכולת היחסית של המועמדים להשגת התוצאות הקשורות לחובות הרלוונטיים; ו- ההערכה היא השיקול בקבלת ההחלטה.¹¹	בחירה למינויים בשירות המדינה:¹² 1. סעיף זה חל על הבחירה של אנשים שאינם בשירות המדינה לתפקיד בשירות המדינה. הבחירה של אדם צריכה להיות על בסיס כישורים ועל סמך תחרות הוגנת ופתוחה. 2. למעט החריגים הבאים: i. בחירתו של אדם למינוי לשירות הדיפלומטי או כראש משלחת או כמושל של שטח בחו"ל. ii. למינוי כיועץ מיוחד. iii. בחירה החורגת מעקרונות הגיוס עקרונות גיוס:¹³ 1. על הנציבות עקרונות לגיוס עובדים. 2. לפני פרסום העקרונות (או כל גרסה שלו), על הנציבות להתייעץ עם השר לשירות המדינה. 3. העקרונות הבסיסיים שפורסמו במסגרת חוק זה ישמשו כעקרונות זמניים. 4. על רשויות בשירות הממשלתי לעמוד בעקרונות הגיוס. אישור בחירת מועמדים ואישורי חריגים:¹⁴ 1. עקרונות ההעסקה יכולות לכלול התייחסות: i. לבחירה שדורשת אישור של הנציבות. ii. להחרגת בחירה מעקרונות הגיוס. 2. הנציבות יכולה להשתתף בתהליך הבחירה במקרים בהם נדרש אישורה. 3. הנציבות תחליט לגבי אופן השתתפותה. 4. הנציבות תבנה אפשרות להחרגה: i. במידה ותשתכנע שקיים צורך בשירות לכך; או ii. במידה ותמצא שיש צורך כדי לאפשר לשירות להשתתף ביוזמות העסקה לאומיות שהופנו למעסיקים גדולים בממלכה המאוחדת.



מדינה	אוסטרליה	בריטניה
		5. ההנחיות לבחירה או ההחרגה יכולות להתבצע בכל דרך ולהתייחס לתפקידים פרטניים, לתיאורים של תפקידים, לנסיבות שונות כולל נסיבות הקשורות לאנשים הנבחרים ולמטרה של הדרישה לקבל אישור או למטרה של ההחרגה. 6. ההנחיות יכולות לכלול מרכיב של שיקול דעת מצד הנציבות או גורמי ניהול בשירות הממשלתי. תלונות על תהליכי בחירת מועמדים¹⁵ 1. אם לאדם יש סיבה להאמין כי בחירה למינוי נעשתה בניגוד לעקרונות הגיוס הוא יכול להגיש תלונה לנציבות. 2. הנציבות: i. יכולה לקבועה את הצעדים שעל המתלונן לנקוט לפני ביצוע התלונה; ii. חייבת לקבוע נהלים להגשת תלונות ולחקירה ולשקילה של תלונות. iii. לאחר ששקלה את התלונה עליה לתת לה מענה. 3. לעניין החקירה או השיקול של תלונה, המתלונן ורשויות הניהול בשירות הממשלתי חייבים לספק לוועדה כל מידע סביר ביחס לתלונה.
הנחיות הנציב לגבי ערכי השירות ולגבי ענייני העסקה; מחויבות ראשי סוכנויות לקדם את ערכי השירות ואת עקרונות ההעסקה (אוסטרליה) בקרה ומעקב אחר מינויים (בריטניה):	הנחיות מטעם הנציב 1. הנציב יכול להוציא הנחיות בכתב לגבי על אחד מערכי השירות כדי: i. לוודא שהשירות מטמיע ומקיים את ערכיו ii. כדי לקבוע את ההיקף או את אופן היישום על הערכים. 2. הנציב יכול להוציא הנחיות בכתב על ענייני העסקה כולל, העסקה, קידום, החלפת תפקיד, נידות, תוכניות הכשרה וסיום העסקה. 3. הנציב יכול להוציא הנחיות בכתב לגבי על אחד מעקרונות ההעסקה של השירות כדי: i. לוודא שהשירות מטמיע ומקיים את עקרונות ההעסקה שלו ii. כדי לקבוע את ההיקף או את אופן היישום של עקרונות ההעסקה. 4. הנחיות מצד הנציב הינן ללא השפעה אם אינם קונסיסטנטיות עם הנחיות של רוח"מ.¹⁶ מחויבות ראשי סוכנויות 1. ראש סוכנות חייב לקיים ולקדם את ערכי השירות ואת עקרונות ההעסקה של השירות.¹⁷	1. על הנציבות להוציא לפועל כל מעקב שהיא מוצאת לנכון אחר מדיניות העסקה וביצועה כדי לוודא: i. שהעיקרון של בחירה על סמך הכישורים ותחרות פתוחה נשמר ובהתאם לעקרונות הגיוס. ii. שהעקרונות אינם מתערערים (מעבר לאי-עמידה בהם). 2. למטרה זו, רשויות ניהול השירות הממשלתי חייבות לספק לוועדה את כל המידע שהיא דורשת באופן סביר.¹⁸

מדינה	אוסטרליה	בריטניה
קוד התנהלות של עובדי השירות הציבורי (אוסטרליה); וקוד התנהלות לשירות המדינה, לשרות הדיפלומטי, תנאי סף לקוד וקוד התנהלות ליועצים מיוחדים (בריטניה):	1. עובד השירות הממשלתי חייב להתנהג ביושר וביושרה בקשר לעבודתו. 2. עובד השירות הממשלתי חייב לפעול בזהירות ובשקידה בקשר לעבודתו 3. עובד השירות הממשלתי חייב להתייחס לכולם בכבוד ובאדיבות, וללא הטרדה. 4. עובד השירות הממשלתי מחויב לציית לכלל החוקים בחוק האוסטרלי. 5. עובד השירות הממשלתי חייב להיענות לכל הנחיה חוקית וסבירה שניתנת לו ממישהו מהשירות בעל סמכות לתת את ההנחיה. 6. עובד השירות הממשלתי חייב לשמור על סודיות מתאימה לגבי מגעים שיש לעובד עם כל שר או חבר בצוותו של השר. 7. עובד השירות הממשלתי חייב לגלות, ולנקוט בצעדים סבירים כדי להימנע מכל ניגוד עניינים (אמיתי או לכאורה) בקשר להעסקתו. 8. עובד השירות הממשלתי צריך לעשות שימוש נאות במשאבים של המדינה. 9. אסור לעובד השירות הממשלתי לספק מידע כוזב או מטעה בתגובה לבקשה לקבלת מידע שהוא הפיק עבור מטרות רשמיות בקשר לעבודתו. 10. אסור לעובד השירות הממשלתי לעשות שימוש לא ראוי במידע פנימי או במטלות, מעמדו, בכוחו או בסמכויותיו של העובד, כדי להשיג או לנסות להשיג תועלת או יתרון לעצמו או לכל אדם אחר. 11. עובד השירות הממשלתי חייב להתנהג בכל עת בצורה שמקיימת את ערכי השירות, את עקרונות ההעסקה, את היושרה ואת השם הטוב של הסוכנות שלו ושל השירות. 12. עובד השירות הממשלתי בתפקיד בחו"ל חייב בכל העת להתנהג באופן שמקיים את המוניטין הטוב של אוסטרליה. 13. עובד השירות הממשלתי חייב לעמוד בכל דרישת התנהלות שנמצאת בתקנות.¹⁹ ראשי סוכנויות ובעלי תפקידים על פי חוק 1. ראשי סוכנויות ובעלי תפקידים על פי חוק מחויבים לקוד התנהלות.²⁰	קוד שירות מדינה 1. השר לשירות המדינה חייב לפרסם קוד התנהלות לשירות הממשלתי (לא כולל את השירות הדיפלומטי). 2. "קוד שירות המדינה" הוא באופן זמני הקוד שפורסם תחת סעיף זה. 3. השר לשירות המדינה חייב להניח את קוד השירות המדינה לפני הפרלמנט. 4. השר הראשון של סקוטלנד חייב להניח בפני כל פרלמנט סקוטי קוד שירות אזרחי לפי סעיף קטן (2) שמכסה עובדי מדינה המשרתים תחת ההנהלה הסקוטית. 6. קוד שירות המדינה מהווה חלק מתנאי השירות של כל עובד מדינה שמצוי תחת הקוד.²¹ קוד שירות דיפלומטי 1. מזכירת המדינה חייבת לפרסם קוד התנהלות לשירות הדיפלומטי. 2. מזכירת המדינה חייבת להניח את קוד השירות הדיפלומטי לפני הפרלמנט. 3. קוד השירות הדיפלומטי מהווה חלק מתנאי השירות של כל עובד מדינה מכוסה על ידי הקוד.²² דרישות סף לקוד שירות המדינה 1. הקוד צריך לחייב את עובדי שירות המדינה לבצע את מטלותיהם ב: 2. ביושר וביושרה. 3. באובייקטיביות וללא משוא פנים. 4. הקוד לא מחייב יועצים מיוחדים לנהוג באובייקטיביות וללא פניות.²³ קוד ליועצים מיוחדים 1. על השר לשירות המדינה לפרסם קוד התנהלות ליועצים מיוחדים. 2. הקוד ליועצים מיוחדים חייב לכלול: i. שיועץ מיוחד לא יכול לאשר הוצאה של כספי ציבור. ii. להפעיל סמכות ביחס לניהול של חלק כלשהו של השירות הממשלתי. iii. או להפעיל כל סמכות מחוץ זה או מחוץ אחר תחת הפרוגטיבה של הוד מעלתה. 1. הקוד ליועצים מיוחדים יכול להתיר ליועץ מיוחד להפעיל סמכות ניהול כלפי יועץ מיוחד אחר. 2. השר לשירות המדינה צריך להניח את כל קוד ליועצים מיוחדים לפני הפרלמנט. 3. הקוד ליועצים מיוחדים מהווה חלק מתנאי השירות של על יועץ מיוחד שמכוסה על ידי הקוד.²⁴



מדינה	אוסטרליה	בריטניה
הפרות של קוד ההתנהלות ותלונות מצד עובדים (אוסטרליה) תלונות מצד עובדים על הפרה של קוד התנהלות (בריטניה):	סנקציות שניתן לנקוט²⁵ - ראש סוכנות ראשי להוציא לפועל את הסנקציות הבאות על עובד שירות ממשלתי שנמצא שהפר את קוד ההתנהלות: - סיום העסקה. - הורדה בסיווג - שינוי מטלות - הורדה בשכר - ניכויים ממשכורת, בדרך של קנס. - נזיפה. - התקנות יכולות להציב גבולות לכוח של ראש סוכנות להפעיל את הסנקציות לעיל. מתן מידע מטעה או שקרי - מתן מידע מטעה או שקרי מהווה הפרה של קוד ההתנהלות אם נמצאו ש: - נעשה בצורה מכוונת - או לא העביר לעובד אחר בשירות או למישהו אחר הפועל מטעם המדינה, למרות שידע או שסביר שהיה עליו לדעת, מידע רלוונטי. פרוצדורות לקביעה עם עובד בשירות הפר את קוד ההתנהלות - על ראש סוכנות לקבוע נהלים כתובים לקביעה: - אם עובד הפר את קוד ההתנהלות - הסנקציות שיש להפעיל ביחס להפרה. - הפרוצדורות חייבות להיות בהתאם לדרישות הפרוצדורליות של הנציב וחייבות להיות הוגנות. - הפרוצדורות יכולות להיות שונות ביחס ל: - סוגים שונים של עובדים - עובדים לשעבר - עובדים שהורשעו בעבירות נגד המדינה או שנמצא שביצעו עבירות נגד המדינה אך לא הורשעו. תלונות מצד עובדים - הגנה על מתלוננים: אסור לעובד בסוכנות או למבצע מטעמה להפלות לרעה או לפגוע בעובד מכיוון שהתלונן על הפרה של קוד ההתנהלות לנציב, לנציב ההגנה על מצוינות או לראש סוכנות או לאחראי מטעם ראש סוכנות לנושא קוד ההתנהלות. - דוחות מטעם מתלוננים: ראש סוכנות חייב לקבוע פרוצדורה להגשת תלונה על הפרת קוד ההתנהלות ולאופן הטיפול בתלונה. - טיפול בתלונות: התקנות צריכות לקבוע פרוצדורת להכנת תלונה כולל דרישות פרוצדורליות בסיסיות שהנציבים צריכים לקיים. - נסיבות לדחיית בירור או הפסקת בירור: התקנות חייבות את הנסיבות שבהם הנציבים יכולים לדחות קיום חקירה לקוח או לעצור חקירה של דוח.	תלונות מצד עובדים על הפרת קוד התנהלות²⁶ - אם עובד השירות סבור שהוא נדרש לפעול באופן הנוגד את הקוד, - או שעובד אחר פעל או פועל באופן המפר את הקוד הוא ראשי להתלונן לנציבות בנושא. - קוד יכול לכלול הנחיות לגבי הצעדים שעובד בשירות חייב לנקוט לפני הגשת תלונה - הנציבות חייבת לקבוע נהלים לקבלת תלונות, לחקירתם, לשקילתם ולגבי מתן המענה להם. - לעניין החקירה או שקילת התלונה, המתלונן, מי שהוגשה כלפיו תלונה ורשויות ניהול בשירות חייבים לספק לוועדה כל מידע סביר. - שינוי הקוד אינו חל רטרואקטיבית

מדינה	אוסטרליה	בריטניה
יועצים מיוחדים (יועצים לשר במינוי פוליטי)		הגדרת יועצים מיוחדים:²⁷ 1. יועץ מיוחד הוא מי ש: i. מונה לסייע לשר לאחר שנבחר על ידי השר באופן אישי. ii. המינוי אושר על ידי ראש הממשלה iii. התנאים של המינוי מאושרים על ידי השר לשירות המדינה. iv. המינוי יסתיים כאשר השר שבחר את היועץ מסיים את תפקידו או יום לאחר הבחירות הכלליות לבית הנבחרים. דוחות שנתיים לגבי יועצים מיוחדים²⁸ שר שירות המדינה חייב להכין דוח שנתי על יועצים מיוחדים שבשירות הממשלה ולהגיש אותו לפרלמנט. הדוח צריך להכין מידע על המספר ועל העלות של היועצים המיוחדים.
קידום תעסוקה שוויונית והוגנת	ראש סוכנות חייב לייסד תוכנית לגיוון במועסקים. ²⁹	
הגבלות על הנחיות מצד שרים לראשי סוכנויות	ראשי סוכנויות אינם נתונים להנחיה מצד אף שר לגבי:³⁰ • הפרות של קוד ההתנהלות ותלונות מצד עובדים • עובדי השירות. • שירות העובדים הבכירים.	
עובדי השירות (ראשי פרקים ונקודות לציון) ³¹	1. סמכויות מעסיק לראש הסוכנות: i. לראש סוכנות יש את כל הזכויות, חובות וסמכויות של מעסיק. 2. הנחיות מצד רה"מ לראשי סוכנויות i. רה"מ יכול להציע החיות כלליות בכתב לראשי סוכנויות לגבי ניהול והנהגה של עובדים השירות 3. העסקת עובדי שירות. i. לראש סוכנות סמכות להעסיק עובדים מתמשכים, לזמן מוקצב או למשימות לא סדירות, בהתאם לתקנות כלליות. 4. חוקי דרגות i. לנציב סמכות לקבוע את מבנה הדרגות וראשי הסוכנויות מחויבים לסווג עובדים על פי מבנה הדרגות. ii. לנציב סמכות לקבוע תנאים לקבלת פרסי הצטיינות iii. לראש סוכנות יש הסמכות להוריד את הדירוג של עובד תחת תנאים מסוימים, כגון שיקולי יעילות מערכתיות או ביצועים נמוכים. 5. תנאי העסקה i. לראש סוכנות יש את הסמכות לקבוע תנאי העסקה לעובד בהתאם לחוק זה ולחוקים אחרים במדינה. 6. מתן משימות: לראש סוכנות סמכות לקבוע משימות לעובדים ואת מקום ביצועם.	



מדינה	אוסטרליה	בריטניה
	7. מעברים רצוניים בסוכנויות: לראש סוכנות סמכות להעביר אל הסוכנות עובד מסוכנות אחרת בהסכם עם העובד (מרצון) 8. מעברים מחויבים: לנציב סמכות להעביר עובד עודף מסוכנות אחת לשנייה אם ראש הסוכנות הודיע לנציבות שהעובד הנו עודף. 9. השעיה: התקנות יכולות להתייחס להשעיה. 10. הפסקת העסקה: ראש סוכנות יכול להפסיק העסקה של עובד בהתאם לחוק הכללי ובהתאם להנחיות הנציב (ראה בחלק הבא). השיקולים לכך להיות שיקולי יעילות משרדיים (עובד עודף), חוסר יכולות/כישורים או איבוד יכולות של העובד, אי השלמת הכשרה ראשונית והפרת קוד ההתנהגות. 11. פרישה: עובד שהגיע לגיל הפרישה המינימלי יכול לפרוש בכל עת. 12. זכות חזרה של עובדים שפרשו כדי לרוץ בבחירות. 13. תהליך בחינת החלטות לגבי עובדים. עובד יכול לדרוש: i. בחינה של פעילות שנעשו לגביו מלבד פעולה של סיום העסקה. ii. תהליך הבחינה יכול להתחיל בסוכנות או לעבור ישירות לנציב ההגנה על מצוינות (בהתאם לתקנות) ובכל מקרה יאפשרו מעבר של בחינה של הנציב. iii. תוצאות הבחינה הן המלצות לא מחייבות (אלא בהתאם לתקנות). iv. נציב ההגנה על מצוינות שאינו מרוצה מאופן יישום המלצותיו יכול לאחר התייעצות עם השר לשירות הציבורי לתת דוח בנושא לשר האחראי על הסוכנות וגם לרוח"מ ולהצגה בפני הפרלמנט.	
שירות המנהלים הבכירים³²	1. הגדרה: עובדים הם מנהלים בכירים בהתאם לחוקי הסיווג (הנציב קובע את חוקי הסיווג) 2. מטרת שירות הבכירים: להעניק לשירות הנהגה אסטרטגית ברמה הגבוהה ביותר. 3. עובדי שירות הבכירים צריכים לספק אחד משורה של שירותים ברמה גבוהה ולשמש דוגמה בכל הקשור לערכי השירות וקוד ההתנהלות. 4. סיום ההעסקה של עובד בשירות הבכירים דורש אישור מצד הנציב שסיום ההעסקה נעשה על פי הנהלים ושהוא לטובת האינטרס הציבורי. 5. נהלי מינוי שגרירים.³³	

מדינה	אוסטרליה	בריטניה
נציב שירות המדינה ³⁶	1. נציבות שירות הציבורי היא סוכנות המוגדרת על פי חוק. 2. תפקידי הנציב: i. לחזק את המקצועיות בשירות ולאפשר שיפור מתמשך בניהול כוח העבודה. ii. להחזיק ולקדם בערכים גבוהים של יושרה והתנהלות בשירות iii. לבקר, לבדוק ולדווח של השירות ויכולותיו, בתוך ובין סוכנויות. 3. בנוסף תפקידיו הם i. לטפח ולתרום למנהיגות, למידה ברמה גבוהה ולפיתוח וניהול קריירה בשירות. ii. להוביל חשיבה, לספק עצה ולדחוף רפורמות במדיניות כוח העבודה כדי שהשירות יהיה מוכן לדרישות עתידיות iii. לפתח, לבדוק ולהעריך את מדיניות ניהול כוח העבודה בשירות ולתחזק בסיס מידע מתאימים. iv. לטפח כוח עבודה בשירות שמשקף את המגוון באוכלוסייה האוסטרלית. v. לטפח ערכים של השירות, כולל עקרונות ההעסקה וקוד ההתנהלות. vi. להעריך את המידה שסוכנויות מטמיעות ומקיימות את ערכי השירות ואת עקרונות ההעסקה. vii. לפעול בשיתוף פעולה עם מנכ"ל המשרדים לטיפוח השירות viii. להעניק עצה וסיוע לסוכנויות בענייני השירות. ix. לעבוד יחד עם ממשלות אחרות על עניינים הקושרים לניהול השירות הציבורי, הנהגה וניהול קריירה. x. לבדוק על נושא הקשור לשירות וכל נושא הקשור לשירות שהשר לשירות מפנה אליו. xi. להעריך את המערכות והפרוצדורות בסוכנויות כדי להבטיח עמידה בקוד ההתנהלות xii. לחקור בהתאם לתקנות חשדות להפרה של קוד ההתנהלות על ידי ראשי סוכנויות. xiii. לחקור ולקבוע בהתאם לחוק האם עובד השירות או עובד לשעבר הפר את קוד ההתנהלות. xiv. לחקור לדוחות של תלונות עובדים שנעשו לנציב. xv. פונקציות נוספות מחוק זה או שניתנו על ידי רוח"מ בעזרת כלי חקירה מנחה.	



מדינה	אוסטרליה	בריטניה
	4. הנציבות יכולה לדרוש גביית תשלום על שירותיה על פי בקשה. 5. חקירה לגבי הפרת קוד התנהלות על ידי ראש סוכנות: i. הנציב יכול לחקור חשר להפרת קוד התנהלות על ידי ראש סוכנות ועליו לדווח על הממצאים לממונה המתאים על אותו ראש סוכנות (על פי רשימה מוגדרת). ii. התקנות יכולות את התנאים לדחיית חקירה או להפסקתה. 6. חקירה לגבי הפרת קוד התנהלות על ידי עובד או עובד לשעבר בשירות i. הנציב יכול לחקור ולקבוע הפרה של קוד ההתנהלות אם ראש סוכנות או רה"מ מבקש מהנציב לעשות זאת, או שהנציב חושב שראוי לעשות זאת. ii. הנציב צריך לקבוע נוהל כתוב לחקור ולקבוע אם עובד או עובד לשעבר הפר את קוד ההתנהלות. הנוהל יכול להיות שונה לסיווגים שונים של עובדים ולתנאים אחרים. iii. לטובת החקירה יש לנציב את הסמכויות של ראש הסוכנות. iv. עליו לדווח את התוצאות לראש הסוכנות (או לרה"מ אם הנ"ל ביקש את החקירה). v. במידה ונמצא שעובד הפר את קוד ההתנהלות על הנציב להמליץ על סנקציות בהתאם למפורט בחוק זה. 7. בדיקות מערכתיות: רה"מ יכול להנחות את הנציב לקיים בדיקה של על עניין הקושר לסוכנויות או ליחסים בין סוכנויות. על הנציב להגיש דוח על הבדיקה לרה"מ ולראשי הסוכנויות שנבדקו. 8. דוח שנתי: i. בסוף כל שנה פיננסית על הנציב להגיש דוח לשר הסוכנות להצגה בפני בית הנבחרים על פעילות סוכנות הנציב באותה שנה. ii. הדוח חייב לכלול דוח על מצב השירות באותה שנה. iii. מבנה והנחיות להכנת צריכים להיות מאושרים על ידי בית הנבחרים וועדה העוסקת בנושא. iv. ראשי הסוכנויות צריכים לספק כל מידע שהנציב דורש להכנת הדוח. 9. מינוי נציב, שכרו ותנאי העסקתו, הפסקת מינוי נציב, ומינוי נציב זמני. 10. מינוי נציבים מיוחדים לסייע לנציב (למשל לטובת בדיקה מיוחדת).	

מדינה	אוסטרליה	בריטניה
נציב ההגנה על המצוינות	1. פעולות הנציב להגנה על המצוינות כוללות: i. לחקור בהתאם לתקנות המתאימות חקירות של מתלוננים לנציב ההגנה על המצוינות. ii. לחקור לגבי הפרות לכאורה של קוד ההתנהלות על ידי הנציב ולדווח לממונים המתאימים לגבי תוצאות של בדיקות אלו iii. לחקור לגבי פעולה של השרויות לבקשת השר לשירות לדווח לשר לגבי תוצאות הבדיקה. iv. לחקור ולקבוע האם עובד הפר קוד התנהלות. 2. בדומה לנציב השירות האזרחי החוק מפרט נהלי חקירה, נהלי דוח שנתי, נהלי מינוי, שכר, פיטורין ונהלי נציב בפועל.	
מנכ"ל סוכנויות ומשרדים³⁵	1. נהלים לגבי יצירת משרדים והגדרת שמם. 2. תפקידי מנכ"לים i. יועץ ראשי לשר המשרד ii. מנהל, להבטחת הוצאה לפועל של תוכניות ממשלתיות ולשיתוף פעולה עם תחומי אחריות של שרים אחרים ועם ומנכ"לים מכל הממשל. iii. מנהיג, של הסוכנות ושותפות על ועד המנכ"לים. iv. כל טוב אחר שניתן בתקנות 3. אחריות המנכ"לים i. עליו לנהל את עניני המשרד ביעילות, ובאופן כלכלי ואתי. ii. לייעץ לשר המשרד על עניינים הנוגעים למחלקה. iii. ליישם אמצעים שמכוונים לכך שהמשרד פועל בהתאם לחוק. iv. לספק מנהיגות, הכוונה אסטרטגית והתמקדות בתוצאות למשרדו. v. לשמור על קווים ברורים של תקשורת בתוך תחומי האחריות של שר המשרד, לפי המשא ומתן בין המנכ"ל לבין מנכ"לים אחרים תחת תחומי האחריות של השר. vi. להיות בקשר עם בעלי עניין, במיוחד ביחס לפעילויות הליבה של המשרד. vii. לנהל את עניני המשרד באופן שאינו עומד בסתירה למדיניות והאינטרסים של המדינה ושל האינטרסים של השירות. viii. להבטיח קיומה של אסטרטגיה חזקה במשרדו של השר שיכולה לקחת בחשבון סוגיות מורכבות הקשורות לכל הממשלה. ix. לסייע לשר המשרד למלא את התחייבויותיו של שר המשרד לתת דין וחשבון לפרלמנט ולספק מידע עובדתי, כפי שנדרש על ידי הפרלמנט, ביחס לפעולה וניהולו של המשרד.	



מדינה	אוסטרליה	בריטניה
	4. הליכי מינוי: מינוי של הממשלה לתקופה של עד חמש שנים. 5. הליכי סיום מינוי: על ידי הממשלה. 6. תנאי העסקה. 7. הערכה שנתית של ביצועים: על ידי הנציב ומנכ"ל משרד רוה"מ 8. דוח שנתי.	
ועד המנכ"לים³⁶	1. ועד המנכ"לים כולל את כל המנכ"לים של משרדי הממשלה ואת הנציב ואנשים אחרים שהתאם למינוי מנכ"ל משרד רוה"מ. 2. לוועד הפונקציות הבאות: i. לקיחת אחריות על ניהול השירות ועל פיתוח ויישום אסטרטגיות לשיפור השירות; ii. לזהות עדיפויות אסטרטגיות לשירות הציבורי ולשקול נושאים המשפיעים עליו. iii. לקבוע תכנית עבודה שנתית, ולהנחות תת-ועדות לפתח אסטרטגיות לטיפול בבעיות רחבות היקף ולגבש המלצות לוועד. iv. ללמוד יחדיו מעצות ממנהיגים בכירים בממשלה, במגזר העסקי ובקהילה. v. לעבוד בשיתוף פעולה ולגבש מודל התנהגות מנהיגותי. 3. נהלי הקמת תתי ועדות.	
סוכנויות ביצוע³⁷	1. נהלי הקמת סוכנויות ביצוע: ככל הנראה על ידי ממשלה. 2. ראשי סוכנויות מצויים תחת משרד ממשלתי. 3. נהלי מינוי, שכר, מינוי בפועל, דוח שנתי.	
ארגון מחדש³⁸	1. במסגרת ארגון מחדש יש לנציב סמכויות העברת עובדים, הפסקת עבודתם וגיוס נרחבות יותר.	
הגנה על מידע³⁹	1. נהלים שונים העוסקים בהגנה על מידע ממשלתי.	
שוונות⁴⁰	כולל התייחסות לתשלומים בנסיבות מיוחדות, הגדרת תפקידים, האצלת סמכויות, חסינות מהליכים אזרחיים ותקנות:	

הערות

- 1 חלק 3.
- 2 חלק 2.
- 3 חלק 3.
- 4 חלק 6 ו-7
- 5 חלק 1 (1).
- 6 חלק 1 (2)
- חלק 3.
- 8 חלק 8.
- 9 חלק 10.
- 10 חלק 10a.
- 11 חלק 10a.
- 12 חלק 10
- 13 חלק 11.
- 14 חלק 12.
- 15 חלק 13.
- 16 חלק 11a
- 17 חלק 12.
- 18 חלק 14.
- 19 חלק 13.
- 20 חלק 14.
- 21 חלק 5.
- 22 חלק 6.
- 23 חלק 7.
- 24 חלק 8.
- 25 חלק 15.
- 26 חלק 9.
- 27 סעיף 15
- 28 סעיף 16.
- 29 חלק 18.
- 30 חלק 19.
- 31 חלקים 20-33.
- 32 חלקים 34-38
- 33 חלק 39
- 34 חלקים 40-48.
- 35 חלקים 56-63.
- 36 חלק 64
- 37 חלקים 65-70.
- 38 חלק 72.
- 39 חלק 72
- 40 חלקים 73-79.

הקדמה

מרבית הבעיות שמאפיינות את המנהל הציבורי בישראל כמו גם את המכשולים המוצבים בדרכה של רפורמה יסודית נובעים מתפיסה לקויה של מושג האחריות הציבורית על היבטיה השונים, ואף היעדרה המוחלט של אחריות ציבורית בחלקים נרחבים של המערכת הפוליטית והמנהלית. יתר על כן, חלקים משמעותיים מהרפורמות היסודיות המוצעות, הינם למעשה יצירת כלים להגברת האחריות הציבורית ומכאן שראוי להתמקד במושג זה כנקודת מוצא להבראת המנהל הציבורי. ההנחה בבסיס מסמך זה היא כי מנהל ציבורי מרכזי או מקומי, המבצע את המדיניות לשביעות רצון האזרחים, מבטא אמון ציבורי גבוה באופן המקדם לכידות גבוהה של ציבור האזרחים וחוסן חברתי. באופן זה גם מדיניות כושלת לפתרון בעיה ציבורית, תתאפייין בתהליך למידה של השחקנים השונים, תהא מונחית שיקולים של הטווח הארוך שבבסיסן חיזוק מאפיינים של דמוקרטיה מהותית וקידום זכויות אדם.

מרבית ההצעות לשיפור השירות הציבורי, מדגישות בעיקר את הפן האובייקטיבי/נורמטיבי של תהליך תכנון המדיניות והשינוי המוסדי הנחוץ. פן הישימות/בציעות (feasibility) פחות מודגש. נדמה כי ההתייחסות אליו הינה כאל נדבך טריוויאלי בתוך הכותרת של חסמים וכשלים, ולא כך הוא.

שלוש בעיות יסוד בחברה הישראלית ובמנהל הציבורי בפרט:

הבעיה הראשונה: היא בעיית אי המשילות או חוסר יכולתה של הממשלה לקבל החלטות וליישמן באופן שיטתי ועקבי. ובעיקרה: בהבהרה מוסדית של חלוקת הסמכויות הפוליטיות ובהבניית תהליכי קבלת החלטות ציבוריות.

הבעיה השנייה: הטמעה מוחלטת כמעט של תרבות פוליטית המאופיינת ביוזמות חד-צדדיות, פוליטיקה אלטרנטיבית וירידה מתמדת בכבוד לחוק.

הבעיה השלישית: הינה העדפה ברורה של האינטרס האישי על פני האינטרס הציבורי בקרב חלקים נרחבים של המערכות הציבוריות בישראל.

בשנים האחרונות במסגרת הצטרפותה של ממשלת ישראל לשותפות הממשל הפתוח העולמית Open Government Partnership (OGP) שבראשות נשיא ארה"ב המכוונת לקידום שקיפות ומשילות בינלאומית, קיבלה על עצמה הממשלה לפעול בהתאם למפת הדרכים של השותפות, ולהתמקד ב-2 אתגרים (Grand Challenges) מרכזיים: שיפור השירות הממשלתי לציבור והגברת אמון הציבור במערכות הממשל. יוזמה זו מבורכת, עם זאת לא די בה. היכולת של ממשל לקדם באופן רציני פרויקט של ביצועי הממשל מחייב השקעה רבה יותר ומקיפה יותר של משאבים ומסגרת מבנית תומכת ביצועים. בהעדרה, התרבות הארגונית הקיימת לא תשתנה ומבנה התמריצים ימשיך לבטא את רמת המשילות הקיימת.

מדינות כמו אנגליה, קנדה, אוסטרליה, ניו זילנד, גרמניה, ארה"ב אימצו רפורמות בשירות הציבורי.¹ כל מודל הינו מודל עצמאי שהתפתח עקב השינויים החברתיים והפוליטיים שאירעו במדינות הללו, בכלל זה גם שינויים גלובאליים שונים. עם זאת, הרציונאלים על בסיסם אומצו הרפורמות, משקפים את ההתפתחות בלימוד תחום הניהול הציבורי הן בעולם והן בישראל. בחינה השוואתית מצביעה על מספר עקרונות על בסיסם אומצו הרפורמות בעולם ואשר נפרט לגביהם בחלק הבא.

1 אסף מידיני, 2009, אחריות ציבורית וצריכה פוליטית, תל-אביב: בורסי הוצאה לאור של ספרי משפט.



למן ועדת קוברסקי (1989) ותוכנית גל-נור (1996) עיקרי הרפורמות בניהול הציבורי בעולם מקבלים ביטוי זוחל בישראל, כפי שבא לאחרונה הדבר לידי ביטוי בעבודה המאומצת של מטה יישום הרפורמה לניהול ההון האנושי בנציבות שירות המדינה בראשותו של משה דיין ובעבודת האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה בקידום הכנתן של תכניות עבודה שנתיות ומסמכי "הערכת המצב" משרדיים בדרך שתחייב הגדרה ברורה של מדדי הצלחה להחלטות ותאפשר מעקב אחריהם.

עיקרים למודל של שירות ציבורי – המבט ההשוואתי

1. חוק שירות ציבורי מיוחד

במרבית המדינות שהנהיגו רפורמה בשירות הציבורי עיקרי הרפורמה עוגנו בחוק שירות ציבורי מיוחד ומכוחו הוחלה גם חובת אחריות ציבורית.

2. הפרדה בין הגורמים המבצעים לבין הגורמים קובעי המדיניות ומעצבי התוכניות

לשם מניעת ניגוד עניינים פוטנציאלי בין הגוף קובע המדיניות ומעצב התוכניות לבין גורמים האמונים על ביצועה של המדיניות, הפרידו גורמי הממשל במדינות השונות את הגורמים המבצעים מהגורמים המתכננים.

3. ובמקביל הקמת סוכנויות ביצוע והטלת אחריות על המנכ"ל ועל השר

מדינות דוגמת בריטניה, ניו־זילנד וארצות הברית הקימו סוכנויות ביצוע להם נתנו סמכויות ואחריות בהתאם, כאשר מטרת סוכנויות אלה הייתה לאפשר ביצוע ללא לחצים פוליטיים, תוך מתן דגש על איכות הביצוע. הממשלה הגבילה את עצמה לקביעת המדיניות בתחומים שונים, ואת הביצוע בפועל הפקידה בידיהם של סוכנויות הביצוע. ההיגיון שהכתיב דרך פעולה זו היה הרצון להרחיק את גופי הביצוע ממוקד ההכרעה הפוליטי, הענקת גמישות ניהולית תוך מתן סמכויות לגופי הביצוע מצד אחד והטלת אחריות מצד שני והגדרת יעדים על ידי גורם אחד – מנכ"ל החברה המבצעת. קביעת נהלים אלה, יצרה למעשה מנגנון אחריות ניהולית שאי עמידה בהם מחייבת מסקנות ברמה האישית, כאשר המדדים לביצוע היונם ברורים ומוגדרים מראש במסגרת חוזה עבודה מסודר ושקוף.

4. הקמת סוכנויות פיקוח ודיווח

מעבר לדרישה המובנת לבדוק מי בעל הסמכות עליו תוטל האחריות למחדלים, עלה הצורך לבדוק מי מפקח על התהליכים או על נכונות הדיווחים. ומדינות שונות דוגמת בריטניה וקנדה הקימו סוכנויות פיקוח ודיווח שגם הן סוכנויות ביצוע המחויבות בדיווח על ידי ראשיהן לממשלה.

5. הפרדה בין דיווחיות על כספים ובין דיווחיות על ביצוע מדיניות

נמצא כי בדרך כלל הדיווחיות האפקטיבית ביותר נערכת ביחס לתקציב, ניהולו ואופן התאמת הביצוע הממשלתי לתקציב שהוקצה לכך כאשר במרבית המדינות המנגנונים הבודקים את ביצוע המדיניות גופא אפקטיביים פחות.

6. שימת דגש על תיקון מחדלים ולמידה מטעויות

נמצא כי בחלק מהמדינות הושם דגש על תהליך תיקון הטעות שנתגלתה תוך כדי תהליך הדיווחיות. כך למשל בבריטניה נקבע כי אחריות השר על הנעשה במשרדו כוללת גם אחריות לתקן מחדלים או כשלים שנתגלו בפעילות המשרד תוך עדכון הפרלמנט על תיקון המחדלים והצעדים שנקטו לשם מניעתם בעתיד. כך גם בקנדה מושם דגש על הפקת לקחים מטעויות עבר. בארה"ב נדרשים גופי הביצוע להסבר מדוע עבודתם אינה עומדת בתחזיות, כמו כן נדרשים לתקן את הליקויים ולדווח על כך לגופי הביקורת של הקונגרס באמצעות דוחות מעקב.



7. שימת דגש על הגדרה ברורה של תפקידים וגדרי אחריות

בהמשך להפרדה בין גורמי המדיניות וגורמי הביצוע עלה הצורך בהגדרה ברורה של תפקידים וגדרי אחריות. הקריטריונים לבחירת סוכנויות הביצוע נעשו על בסיס תוכניות עבודה, פרסום יעדים ובחינת מידת העמידה בהם. אלמנטים אלה שאובים מהמגזר הפרטי וכוללים נהלים להכנת תכנית עבודה, קביעת מדדים ודיווח על עמידה בהם, יצירת נוהל תאום ודיווח בין משרדי, הגדרת חלופות ובחינתן תוך נימוק הסיבה לבחירת חלופה ספציפית, יצירת תורת ניהול סדורה וכדומה. בבסיס גישת האחריות הציבורית מונחת ההנחה, כי תקשורת רציפה עם הגורמים המעורבים, עליהם חלה חובת הדיווח, חשובה לשם בחינת העניין על כלל היבטיו: הגדרת הנושאים הרלבנטיים לעניין, גיבוש מטרות, קביעת יעדים, הגדרת תהליכים להשגת היעדים, הגדרת דרכי בקרה ומדידה להבטחת העמידה ביעדים שהוגדרו, דיווח על תוצאות המדידה, תגובה לתוצאות אלה וכו'. מעבר לשקיפות הנוצרת כתוצאה מכך, נבנית מערכת משוב תמידית ההכרחית לקיום מנגנון יעיל ובריא.

8. דיווח אשר שכרו בצידו

נועד בכדי לעודד ביצועים משופרים. למשל קנדה הנהיגה הענקת אות הוקרה בשל דיווח שהוביל למניעת כשל משמעותי או תיקון כשל קיים. כמו כן, גורם הדיווח, כחלק מעילות בתפקיד, נכנס כחלק מהפרמטרים הנבחנים במסגרת שיקולים לקידום בעבודה.

9. דיווחיות בדגש על התוצאות – המודל הקנדי

שיטת המשטר בקנדה אינה רואה באחריות דיווח כלי להטלת אחריות בכל מקרה של טעות. זהו כלי אשר מאפשר לדעת האם הטעות או התוצאה נבעו מסיכון מחושב של דרגי הניהול. הדגש הוא על התוצאות. בתוך כך מתן שיקול דעת רב יותר בביצוע אבל גם דרישת רמת אחריות גבוהה יותר באשר לתוצאה לקויה.

10. סנקציות

דרכי ההתמודדות הננקטים כדי להבטיח קיומה של אחריות ציבורית של נושאי משרה מגוונים, החל מאמצעי מניעה וכלה באמצעי ענישה.² בהקשר זה ניתן להצביע על מספר אסטרטגיות אב עיקריות,³ הכוללות את התפיסה הכלכלית לפיה יש להגדיל את העלויות הצפויות ממעשה העוולה הציבורית, כמו למשל הגברת מערכת הבקרה, הגברת המעקב, זירוז תהליכי העמדה לדין, החרפת העונשים וכן חשיפתם של המבצעים והעונשים בפני הציבור. מצד שני, הדרכים להפחתת התועלת הצפויה ממעשה העוולה הציבורי, כוללות העלאת שכר של העובדים שיפור התנאים הולוים וכן שיפור מעמדם.⁴ לשם השוואה, הדין בישראל מכיר בערוצים אלה, אולם הלכה למעשה מרכיב זה נכנס לשכר כמרכיב קבע. התפיסה החקיקתית מדגישה את

2 Caiden, G.E. (1988) "The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials", In: J. G. Jabbra and O. P. Dwivedi (eds.) *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*, West Hartford, CT: Kumarian Press.

3 להרחבה ראו שלום, י. (2002) "שחיתות פוליטית: הגדרות, גישות ודרכי התמודדות", *מדינה וחברה* 2 (1) 131-147.

4 ורנר, ש. (1991) "כיוונים חדשים בחקר שחיתות מנהלית", בתוך צ. ירדני (עורך), *אתיקה ומינהל בשלטון המקומי* (עמ' 62-85), ירושלים: הכנס הארצי השמיני לשלטון ולמינהל מקומי.

הפן של הפעלת הסנקציות באמצעות חקיקה, תקנות ממשלתיות והוראות פנימיות,⁵ ואולם בכל הקשור לדיווחיות החוק חסר.

במרבית המדינות אשר אימצו מודל ניהול ציבורי הודגש הצורך בהגדרה יותר מדויקת של תפקידי הביורוקרטיה, גדרי האחריות והסנקציות על מנת להבטיח קיומה אחריות ציבורית.⁶ דרישת האחריות בקנדה היא חריגה וגבוהה יותר מאשר הדרישות במדינות האחרות ולו בשל הגישה הרואה בתוצאות את עיקר המנגנון. ראייה זו מיישמת פרמטרים של שוק כלכלי על המגזר הציבורי. ואולם במרבית המדינות מחילים סנקציות שונות בהתאם לחומרת המעשה או המחדל החל מסנקציות על אי דיווח, אי דיווח כהלכה ודיווח כוזב. כך למשל בארה"ב, ניצול התקציב באופן לא ראוי עלול לגרום סנקציות במישור האישי (העברה מתפקיד וכדומה).

5 אחריות כך נטען בספרות קובעת את המסגרת לפעולתם של הסוכנים השונים. רציונאל זה הוביל את הספרות להכיר ב 4 סוגים של אחריות: אחריות ציבורית, אחריות מנהלית, אחריות משפטית, ואחריות פוליטית-מיניסטריאלית ראו לדוגמא:

Oliver, D. (1991) *Government in the U.K.* U.S.A.: Open University Press: 3-40; Zarei, M.H. (2000) *Democratic process and Accountability in Public Administration*, *Asian Review of Public Administration*, 7 (2): 40-63.

הספרות מדגישה את הגבולות לאחריות תוצאה של עוצמת הביורוקרטיה

Drewry, G. (1994) "Revolution in Whitehall: the next steps and beyond", in Oliver and Lester (eds.) *Changing Constitution*, England, New York: Oxford University Press: 160.

יתרה, הספרות מצביעה על שונות ערכית ושונות באינטרסים בין המשפטנים (אחריות משפטית) הפוליטיקאים (אחריות פוליטית) ואנשי המינהל (אחריות מנהלית). לפיכך ברי הוא כי החלטות שיפוטיות או פוליטיות לא תאומצנה בצורה עיוורת על ידי אנשי המינהל. ראו לדוגמא:

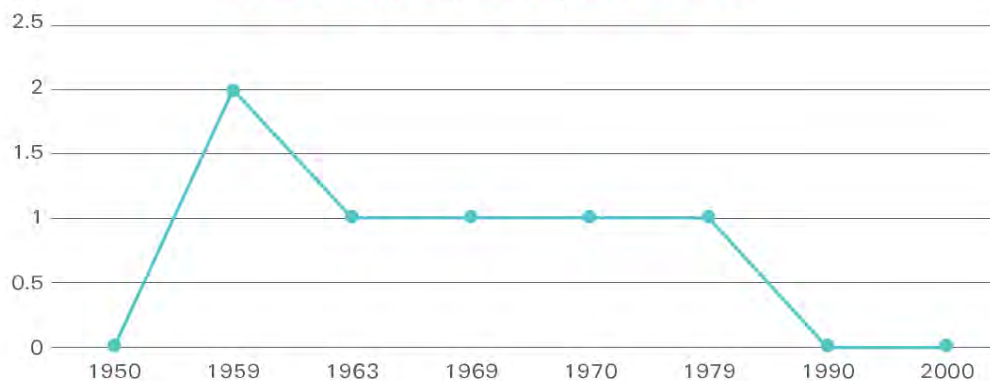
Rawlings, H.F. (1986) "judicial review and the control of government", *public administration*, 64: 135-45. Turpin, C. (1996) "Responsibility in Government", *Public Policy and Administration*, 11(2): 35-47; 6 Curristine, T. (1999), *Reforming Public Service Accountability in comparative perspective: From Rule Bound to Performance-based Accountability in the U.S. and the U.K.*, a paper presented at reinventing government panel of the public administration Division, American Political Science Association Annual Meeting, 2-5 September, Atlanta Georgia.



לקראת חוק יסוד: שירות המדינה

נייר זה מתמקד בסעיף הראשון בעיגונו של חוק שירות ציבורי מיוחד: חוק יסוד: שירות המדינה בתחילה ואחר כך במיסודו של חוק שירות המדינה. בשונה ממדינות רבות, בישראל אין חוק שירות מדינה המסדיר את המבנה. שירות המדינה בנוי על טלאי על טלאי, מבין השמור למעטים בלבד. תקופת החקיקה העיקרית בישראל החלה בסוף שנות ה-60 עם חקיקתו של חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 וחוק שירות המדינה (סיווג פעולות מפלגתיות ומגבית כספים), התשי"ט-1959. בתחילת שנות ה-60 נחקק חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 ובסופן חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר הפרישה), תשכ"ט-1969. שנות ה-70 מהוות את סוף תהליך החקיקה בעניין עם חוק שירות המדינה (גמלאות) (נוסח משולב), התש"ל-1970 וחוק שירות הציבור (מתנות), תשל"ט-1979.

תרשים 1: חוקים בפילוח על פי שנים



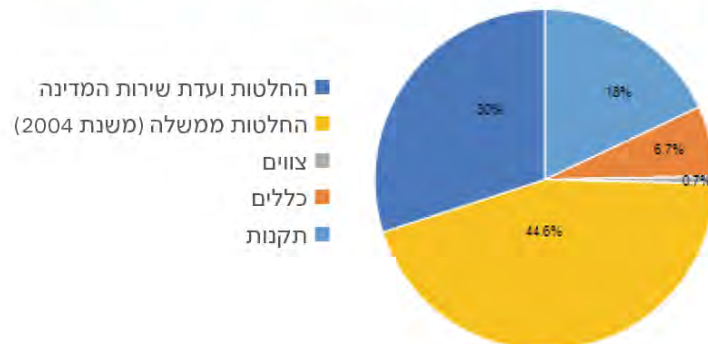
הפרדוקס הגדול הוא שהחוק העיקרי לשירות המדינה בישראל עוסק בעיקר במינויים של עובדי המדינה. עיון בחוק מגלה כי שיטת המינויים בישראל אמורה להיות על פי שיטת המכרז, ואולם עיון בתוספת לחוק מגלה כי הפטורים הרבים משיטת המכרז, לטובת המינויים הפוליטיים, מלמדים על היעדר מוכנות לראות בשירות המדינה הישראלי ארגון א-פוליטי, הפועל באופן הוגן ומקצועי.

ואכן למן שנות ה-80 בסדרה ארוכה של כללים מסדר משני החלה ישראל להסדיר את שירות המדינה בישראל בעשרות רבות של תקנות, כללים, צווים, החלטות ועדת שירות המדינה והחלטות ממשלה. בבחינת רב הנסתר על הגלוי.

בשונה, השיח הגלובלי הקשור במשילות מלמד כי ארגונים פוליטיים בינלאומיים (לדוגמא, האו"ם, הבנק העולמי, האיחוד האירופי, וה-OECD), עוסקים במסגרת החוקית של שירות המדינה, בניתוחה ובהמלצות לגביה לטובת הגברת יעילות ואפקטיביות. האיחוד האירופי דורש ממדינות המועמדות להצטרפות חקיקה מסדירה לשירות הציבורי, נפרדת מחוקי העבודה למקצועות אחרים ובכפוף לסטנדרטים המפורטים במסמך של SIGMA⁷ - בשם "העקרונות האירופאיים למנהל ציבורי". (1995, 1996).

7 יוזמה של האיחוד האירופאי ו-OECD, Support for Improvement in Governance and Management

תרשים 2: חקיקת משנה והחלטות – בפילוח לפי אחוזים*



* הנתונים מתבססים על הפרסומים באתר נציבות שירות המדינה.

לפי הדו"ח של האו"ם (1995) ישנן שתי דרכים פרקטיות מומלצות ליישום של שיפורים במסגרת החוקית והרגולטורית של השירות הציבורי. קודיפיקציה – איסוף ואיחוד של חוקים ותקנות קיימים הליך שהוא קצר טווח ביסודו והליך חקיקה מחדש שהוא ארוך טווח ונדרש כאשר התוכן של החוקים והתקנות אינו נותן מענה לצרכים הקיימים. נדמה כי המודל הישראלי ראוי שישלב בין שתי הגישות.

בבחינה שערך המרכז להעצמת האזרח במדינות: ארה"ב, אוסטרליה, קנדה, בריטניה – הממלכה המאוחדת, דנמרק וגרמניה נמצא כי בחמש מדינות (ארה"ב, אוסטרליה, קנדה, בריטניה – הממלכה המאוחדת ודנמרק) יש חוק שירות ציבורי אחיד ומקיף המתייחס ל:

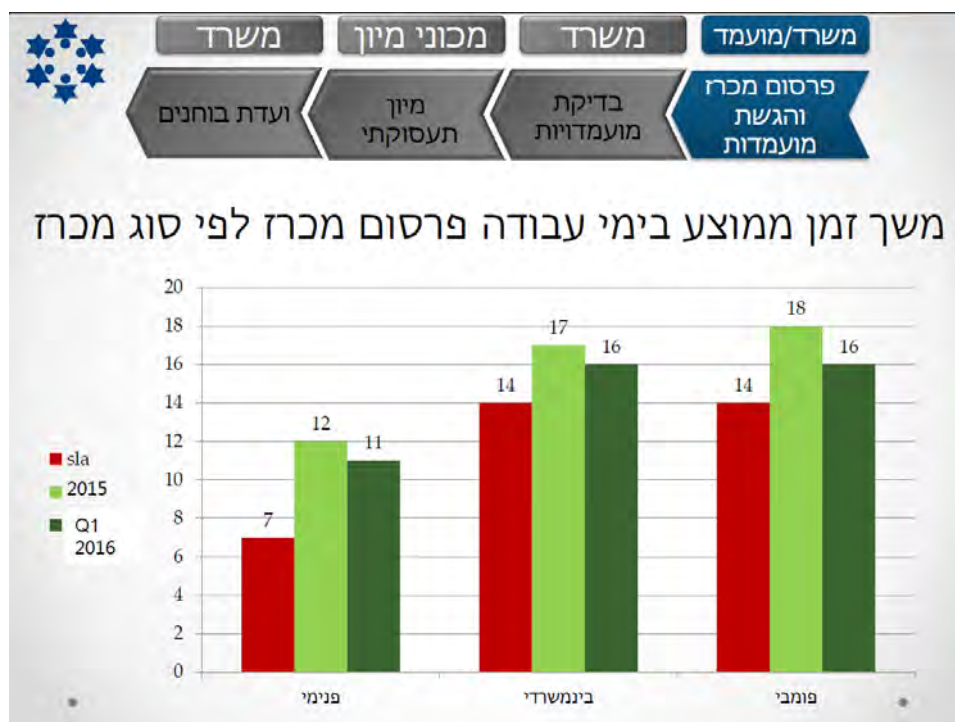
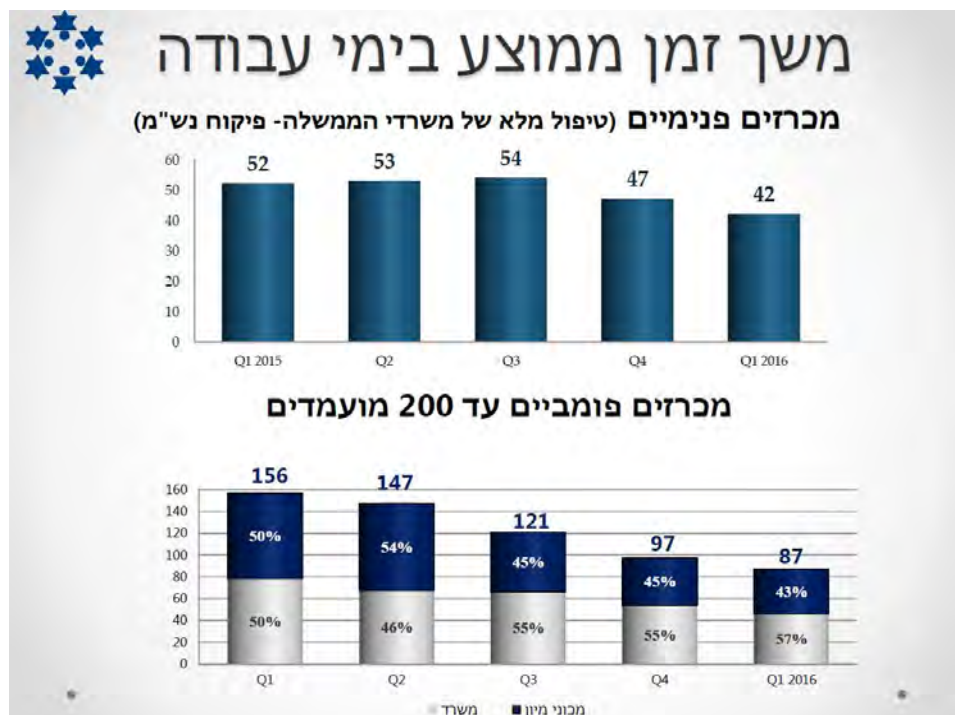
- הגדרת ערכי השירות הציבורי
- החובות של משרתי הציבור (כולל קודים להתנהגות)
- זכויות הניתנות למשרתי הציבור
- תהליך הגיוס ותנאי העסקה של משרתי הציבור
- הסמכויות והאחריות של הממונים על ניהול משרתי הציבור

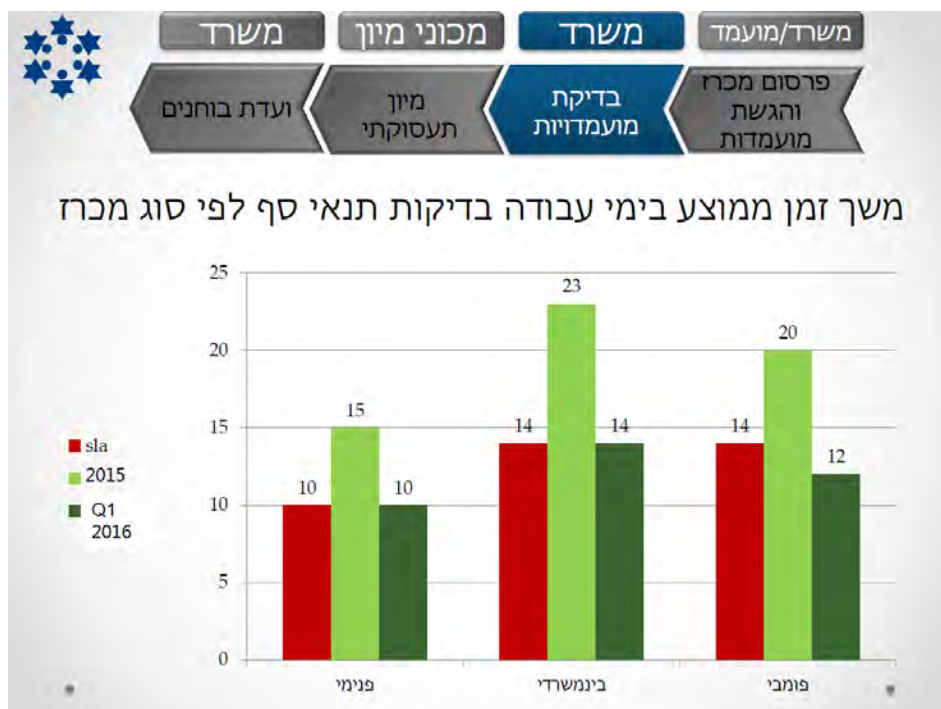
בגרמניה אין חקיקה מקיפה ואחידה. במקום זאת, ישנה שורה של חוקים אחרים העוסקים בשירות הציבורי והמבטאים הגיונות אלו.



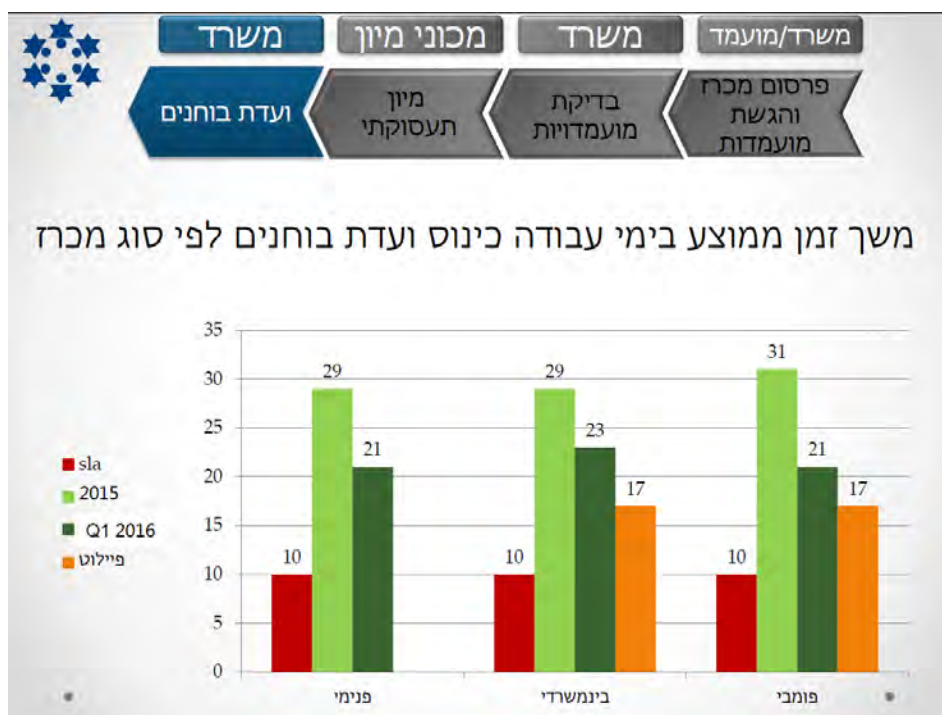
פירוט החוקים בכל מדינה

ארה"ב	The Civil Service Reform Act of 1978	
קנדה	The Public Service Modernization Act of 2003	
אוסטרליה	Public Service Act of 1999	
דנמרק	Civil Servants Act	
הממלכה המאוחדת	The Constitutional Reform and Governance Act of 2010	
גרמניה	The Civil Servants Statues Act (Beamtenstatusgesetz)	מסדיר את השירות הציבורי ומסדיר העסקה של משרתי הציבור.
	The Act on Federal Civil Servants (Bundesbeamtengesetz)	מסדיר את ההעסקה של משרתי הציבור הפדרליים.
	The Federal Ordinance on Careers and Promotion of Civil Servants (Bundeslaufbahnverordnung)	מסדיר נושאים הקשורים לקריירות של משרתי הציבור הפדרליים.
	The Federal Disciplinary Act (Bundesdisziplinargesetz)	מסדיר את ההליך המשמעתי למשרתי הציבור הפעילים ולאלה שפרשו.
	The Federal Staff Representation Act (Bundespersönalvertretungsgesetz)	מסדיר את הזכות לייצוג צוות של משרתי הציבור הפדרליים.
	The Act on Remuneration of Civil Servants (Bundesbesoldungsgesetz)	מסדיר את הגמולים הניתנים למשרתי הציבור.
	The Act Governing Civil Servants Pensions and Allowance (Beamtenversorgungsgesetz)	מסדיר ההטבות והפנסיות של משרתי הציבור.











משרד

ועדת בוחנים

מכוני מיון

מיון
תעסוקתי

משרד

בדיקת
מועמדות

משרד/מועמד

פרסום מכרז
והגשת
מועמדות

פעולות לקיצור לוחות זמני כינוס ועדות בוחנים במשרדי הממשלה

בקרה על התכנסות ועדות הבוחנים

התראות למשרדים לקביעת מועד לוועדות בוחנים

קביעת מועד מראש לוועדת בוחנים למכרזים פנימיים

תכנון וחיזוי מכרזים



משרד

ועדת בוחנים

מכוני מיון

מיון
תעסוקתי

משרד

בדיקת
מועמדות

משרד/מועמד

פרסום מכרז
והגשת
מועמדות

פעולות נוספות



הסמכה לחברי
ועדות בוחנים



פיצול ועדות
בוחנים



מחשוב ועדת
בוחנים



משרד

מכוני מיון

משרד

משרד/מועמד

ועדת בוחנים

מיון
תעסוקתי

בדיקת
מועמדות

פרסום מכרז
והגשת
מועמדות

מחקר נטישת מועמדים

סקר למועמד לשירות המדינה

במידה והליך המכרז היה קצר יותר האם היית מתייצב לוועדת הבוחנים*

כן ☐

לא ☐

אחר:

סאמנ'ת יקרה,

בסקר זה אנו מבקשים לבחון את סיכוייך להיציב את המועמדות שלך לועדת הבוחנים.

אנו רואים בסקר זה הזדמנות ללמודה ורקטבה ללקוחות האגף. על מנת להמשיך ולשפר את ההליך המכרזי ול

העבור והמדינה.

השאלון הינו אנונימי והמידע שיימסר הוא אך ורק למרכז הסקר ולא יעשה בו שימוש מעבר לכהן

תודה מראש על שיתוף הפעולה.

אגף בכיר בחנות ומכרזים

* דרוש

במידה והתקבלת לעבודה במקום אחר, פרטי או ציבורי, האם היית מעדיף לעבוד (בהנחה שהיית מתקבל למשרה שאלה לא התייצבת בוועדה) בתפקיד שאליו התמיינת?

כן ☐

לא ☐

אחר:

מהי מידת המוטיבציה שלך לעבוד בשירות המדינה*

6 5 4 3 2 1

נמוכה ביותר ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ גבוהה

מההנחות הנמצאים בידינו נמצא כי לא התייצבת לוועדת הבוחנים במסגרת הפומבי האחרון שאליו התמיינת. מדוע?*

☐ התקבלתי לעבודה במגזר הפרטי

☒ התקבלתי לעבודה במגזר הציבורי

☐ התאריך לא התאים לי

☐ הסיכוי שאבחר נמוך

☐ המשרה אינה רלוונטית עבורי

☐ לא קיבלתי דיון ופספסתי את הוועדה

אחר:

במידה ויש מסרים מספיק שברצונך להעביר לאגף, אנו מזמינים אותך לכתוב זאת כאן

התשובה שלך

שלח



משרד/מועמד משרד מכוני מיון משרד
 פרסום מכרז והגשת מועמדות בדיקת מועמדות מיון תעסוקתי ועדת בוחנים

התמודדות עם היצף בכמות המועמדות

סינון ממוקד במערכת המקוונת והסרת מועמדות סרק
 אישור מועמדות על בסיס הצהרת המועמד
 מיון מקדים
 מאגרי מועמדים



מכרזי מאגר למשרות רכזי/ות לשכה בדירוג המנהלי

85
ימי עבודה

בשנת
2015

שיפור זמן
ממוצע
ב-75%

איוש באמצעות
מאגר מועמדים

21
ימי עבודה

החל
מתאריך
13.03.16
80 משרות

- מיון מעמיק ומותאם.

- העשרת המאגר במועמדים הזכאים לייצוג הולם.



סקר שביעות רצון משרדים

מאגר מועמדים משרות רכזי/ות לשכה דרגות
15-17 בדירוג המינהלי

מדינת ישראל
בג"כ משרות המנהל
אגף בכיר משרות המנהל



מידת שביעות רצון



סקר שביעות רצון מועמדים במסגרת מכרז מאגר למשרות רכזי/ות
לשכה 15-17 בדירוג המנהל

מס' /
תאריך /
מחלקה /

הסקר נערך בין השנים 2014 ל-2015. מטרת הסקר היא לזהות את חלקי המערכת שיש להם פוטנציאל לשיפור, ולקבוע את הדרכים להשיג זאת. הסקר נערך באמצעות שאלון מילניום, המכיל 100 שאלות, מתוך 150 שאלות. השאלון מיועד למעמיקים, ולמנהלים, ולמנהלים בכירים. השאלון מיועד למעמיקים, ולמנהלים, ולמנהלים בכירים.

תחום	שאלה	תשובה	מספר תשובות	אחוז תשובות
שירות	האם אתם מרוצים מהשירות?	כן	10	100%
	האם אתם מרוצים מהמהירות?	כן	10	100%
	האם אתם מרוצים מהיכולת?	כן	10	100%
	האם אתם מרוצים מהיחס?	כן	10	100%
מקצועיות	האם אתם מרוצים מהמקצועיות?	כן	10	100%
	האם אתם מרוצים מהיכולת?	כן	10	100%
	האם אתם מרוצים מהיחס?	כן	10	100%
	האם אתם מרוצים מהיחס?	כן	10	100%
סיבה	האם אתם מרוצים מהסיבה?	כן	10	100%
	האם אתם מרוצים מהיכולת?	כן	10	100%
	האם אתם מרוצים מהיחס?	כן	10	100%
	האם אתם מרוצים מהיחס?	כן	10	100%
זמן	האם אתם מרוצים מהזמן?	כן	10	100%
	האם אתם מרוצים מהיכולת?	כן	10	100%
	האם אתם מרוצים מהיחס?	כן	10	100%
	האם אתם מרוצים מהיחס?	כן	10	100%

התשובות לשאלות

התשובות לשאלות

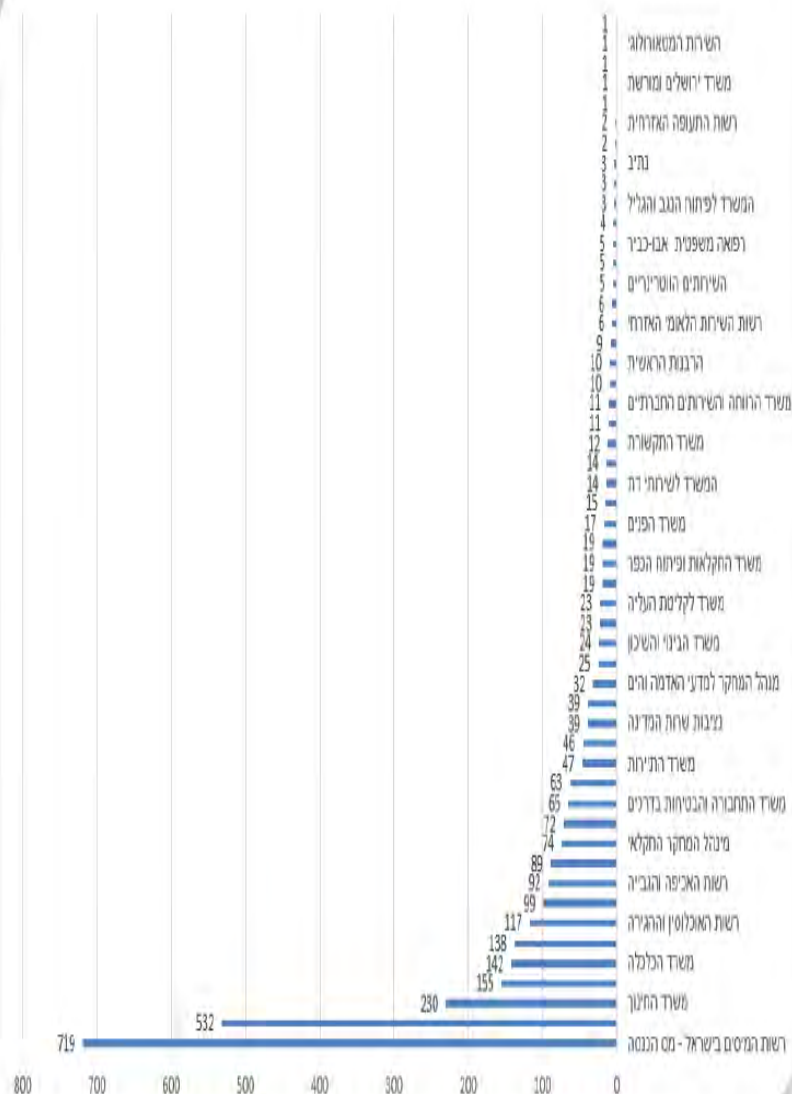
הסקר נערך בין השנים 2014 ל-2015. מטרת הסקר היא לזהות את חלקי המערכת שיש להם פוטנציאל לשיפור, ולקבוע את הדרכים להשיג זאת. הסקר נערך באמצעות שאלון מילניום, המכיל 100 שאלות, מתוך 150 שאלות. השאלון מיועד למעמיקים, ולמנהלים, ולמנהלים בכירים.



התפלגות כמות סטודנטים בחתך משרד בשנת

2016

התפלגות כמות סטודנטים בחתך משרד



משרד	כמות סטודנטים	אחוז סטודנטים מסה"כ
רשות המיסים בישראל - מס הנוסה	719	23.09%
משרד המשפטים	532	17.08%
משרד החינוך	230	7.39%
הנהלת בתי המשפט	155	4.98%
משרד הכלכלה	142	4.56%
משרד האנרגיה והגביה	138	4.43%
רשות האוכלוסין וההגירה	117	3.76%
הרשות הארצית לכבאות והצלה	99	3.18%
רשות האכיפה והגביה	92	2.95%
משרד החוץ	89	2.86%
מנהל המחקר החקלאי	74	2.38%
מרכז רפואי שיבא תל-השומר	72	2.31%
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	65	2.09%
משרד ראש ממשלה	63	2.02%
משרד התיירות	47	1.51%
משרד להגנת הסביבה	46	1.48%
נציבות שירות המבחן	39	1.25%
משרד לבטחון הפנים	39	1.25%
מנהל המחקר למדעי האדמה והים	32	1.03%
משרד הבריאות	25	0.80%
משרד הבינוי והשיכון	24	0.77%
הטלויזיה החינוכית הישראלית	23	0.74%
משרד לקליטת העלייה	23	0.74%
המועצה לביטחון לאומי	19	0.61%
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	19	0.61%
משרד המדע וטכנו' תרבות וספורט	19	0.61%
משרד הפנים	17	0.55%
משרד האנרגיה והמים	15	0.48%
המשרד לשירותי דת	14	0.45%
הרשות הממשלתית למים ולביוב	14	0.45%
משרד התקשורת	12	0.39%
רשות חובגלים ופיקוח	11	0.35%
משרד הרווחה והשירותים החברתיים	11	0.35%
מנהל התכנון	10	0.32%
הרבנות הראשית	10	0.32%
משרד לשיכון חברתי	9	0.29%
רשות השירות הלאומי האזרחי	6	0.19%
מנהל לחינוך התיישבותי ועליית הנו	6	0.19%
השירותים הווטרינריים	5	0.16%
שירות ההדרכה והמקצוע	5	0.16%
רפואה משפטית אב-נביר	5	0.16%
רשות לשירותים ציבוריים חשמל	4	0.13%
המשרד לפיתוח הנגב והגליל	3	0.10%
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה	3	0.10%
נתיבי	3	0.10%
רשות הבדואים	2	0.06%
רשות התעופה האזרחית	2	0.06%
משרד התפוצות	1	0.03%
משרד ירושלים ומורשת	1	0.03%
הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן	1	0.03%
השירות המטאורולוגי	1	0.03%
המרכז למיפי ישראל	1	0.03%
סה"כ	3114	100.00%



התפלגות מכרזי סטודנטים למשרד בחתך שנה

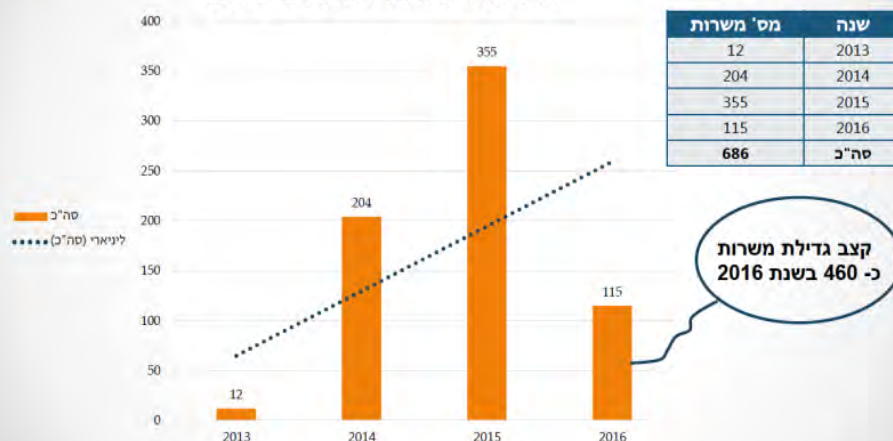
2013-2016

משרד	2013	2014	2015	2016	סכום כולל	אחוז מסה"כ
משרד ראש הממשלה		18	52	13	83	12.10%
משרד להגנת הסביבה		26	29	7	62	9.04%
נציבות שירות המדינה	1	20	29	9	59	8.60%
משרד החקלאות ופיתוח			34	12	46	6.71%
משרד הבינוי	1	19	19	4	43	6.27%
משרד הקליטה		14	21	7	42	6.12%
משרד הפנים		15	16	3	34	4.96%
משרד התקשורת		19	6	1	26	3.79%
ממשלתי	2	15	7		24	3.50%
הנהלת בתי המשפט		2	15	1	18	2.62%
הכנסת	2	7	8		17	2.48%
משרד האוצר			14	3	17	2.48%
משרד החינוך		1	10	4	15	2.19%
משרד הנוער והספורט		7	7	1	15	2.19%
מנהל מחקר למדעי אדמה והים	1	7	5	1	14	2.04%
רשות אוכלוסין הגירה			7	6	13	1.90%
משרד לבטחון הפנים		2	3	7	12	1.75%
ללא שם משרד	2	4	3		9	1.31%
משרד המדע והטכנ			5	4	9	1.31%
משרד המשפטים		2	6	1	9	1.31%
משרד לשיוון חברתי			8	1	9	1.31%
רשות השירות הלאומי אזרחי			6	3	9	1.31%
משרד התיירות			4	4	8	1.17%
משרד התשתיות הלאומיות	1	4	2	1	8	1.17%
משרד לפיתוח הנגב והגליל			4	4	8	1.17%
בית המשפט העליון			3	4	7	1.02%
המטה לביטחון לאומי	1	1	2	2	6	0.87%
משרד לאזרחים ותיקים		6			6	0.87%
נתיב		5	1		6	0.87%
רשות המסים בישראל-מכס ומע"מ		1	5		6	0.87%
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה			3	2	5	0.73%
המכון הגיאולוגי		1	3	1	5	0.73%
המדפיס הממשלתי	1	2	1		4	0.58%
הרשות הממשלתית למים וביוב			1	2	3	0.44%
לשכת העיתונות הממשלתית		2	1		3	0.44%
רשות האכיפה והגביה			1	2	3	0.44%
רשות המים			3		3	0.44%
רשות לשירותים ציבוריים חשמל		1	2		3	0.44%
בית חולים אסף הרופא			1	1	2	0.29%
מנהל לחינוך התיבות			2		2	0.29%
משרד האנרגיה והמים		1		1	2	0.29%
משרד התחבורה			1	1	2	0.29%
רשות החשמל		1		1	2	0.29%
רשות המסים בישראל-מס הכנסה			2		2	0.29%
משרד הביטחון			1		1	0.15%
משרד התעשייה המסחר והתעסוקה		1			1	0.15%
משרד התפוצות			1		1	0.15%
משרד לנשאים אסטרטגיים				1	1	0.15%
רשות החשמל;#רשות לשירותים ציבוריים חשמל			1		1	0.15%
סכום כולל	12	204	355	115	686	100.00%



התפלגות משרות סטודנטים בחתך שנה

התפלגות משרות סטודנטים בשנים



פיילוט מאגר סטודנטים גיוס סטודנטים לשירות המדינה

מטרה

הסדרת גיוס הסטודנטים באופן מקצועי, הוגן, שוויוני ושקוף ומתן אפשרות להגשת מועמדותם למכרזים פנימיים ובין-משרדיים.

מסלולי הגיוס

גיוס סטודנטים כמקובל
היום, ליתר המקצועיות

מכרזים פומביים עבור
סטודנטים למקצועות הבאים:
פסיכולוגיה
קלינאיות תקשורת
תזונה (דיאטה)
עבודה סוציאלית

מכרז מאגר עבור
סטודנטים להנדסה

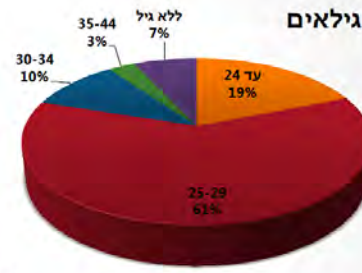


מכרז מאגר סטודנטים להנדסה

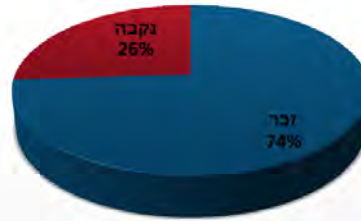
אזור מגורים



טווח גילאים

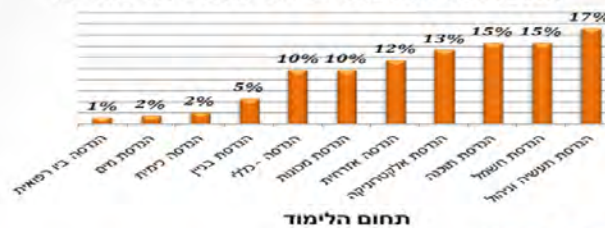


מגדר



מכרז מאגר סטודנטים להנדסה

התפלגות המועמדים לפי תחום הלימודים



סטטוס מצב קיים:

1. תאריך פרסום: 03.04.16, תום מועד הרשמה: 08.05.16 350 מועמדות

2. תיקון תקשי"ר:

זכאות לגשת למכרזים פנימיים/בין-משרדיים

- ☐ סטודנט אשר נקלט במכרז פומבי במסגרת הפילוט כאמור, יהיה זכאי להתמודד במכרזים פנימיים/בין-משרדיים המתפרסמים בשירות המדינה כעבור 18 חודשי עבודה בהתאם לסייגים ולתנאים הקבועים בהוראות פרק משנה 11.4 ובכפוף לעמידתו בתנאי הסף של המכרז שהתפרסם.
- ☐ עובד שרכש זכאותו להתמודד במכרז פנימי ובין-משרדי כאמור, תישמר זכאותו להתמודד במכרז פנימי ובין משרדי למשך 6 חודשי עבודה נוספים לאחר סיום העסקתו.
- ☐ חישוב הוותק לסטודנט שעובד כיום והגיש מועמדותו במאגר – במידה ויתמודד על תפקידו וייבחר בשנית - ייחשב לו הוותק (כתקופת אפשרה) להגשת מועמדות למכרזים פנימיים / בין משרדיים



מכרזי מאגר סטודנטים

פעולות בתכנון:

✓ תכנית חיזוי סטודנטים לפי תחום לשנת 2017

✓ מאגר כולל – אוקטובר 2016

התייחסות לנייר העמדה של הסטודנטים:

1. שכר סטודנטים – סוגיות השכר מובלות ע"י הממונה על השכר ובשיתוף הנציבות.
2. סוגיות חישוב וותק הסטודנטים והכרה בתנאי הסף – הכללים יגזרו מהכללים הנהוגים לעובדי המדינה



התמודדות עם מיעוט בכמות המועמדות

מכרז בין משרדי כמכרז ראשון
שלב ראשון מכרזי בכירים

• עד כה התקבלו כ-5 בקשות

איתור אקטיבי

• רשתות חברתיות



פיתוח טכנולוגי

דרישות הרפורמה	2016	2017	2018 ואילך	
46 דרישות פונקציונליות	8 – האצלה 9 – מיון וגיוס מועמדים	9 – האצלה 5 – מיון וגיוס מועמדים ---	13	האצלת תקינה, האצלת פרט, הדרכות, הערכות עובדים, סגל בכיר
מחשוב עשרות טפסי תקשי"ר	בשלבי תעדוף בשיתוף משרדי הממשלה	16		
	17			



פיתוח טכנולוגי

לראשונה התבצע במסגרת הרפורמה, גיבוש צרכים לכ- 50 מסמכי דרישות

אתגרי ופערי יישום:

1. קושי/פער בכח העבודה במרכב"ה לצורך עמידה במכלול הדרישות בל"ז מיידי
2. תלות הדדית בין דרישות
3. תהליכי גיבוש דרישות דינאמי
4. הטמעה ארוכה ומורכבת, שינוי תרבותי



רפורמה בשירות המדינה
נחלתם את העבודה העולה ליום

שירות לציבור

הועדה לנושא רפורמה בשירות המדינה

- רציונל הרפורמה והשפעתה על השירות לציבור
- סקרי עמדות - שביעות רצון ציבור
- תהליך אבחון סיבות לתוצאות השירות לציבור
- מרכז שירות למועמדים
- קוד אתי לשירות המדינה ואוריינטציה לשירות
- ניתוח משרות ליבה בארגון



רפורמה בשירות המדינה
נחלתם את העבודה העולה ליום

שירות לציבור

רציונל הרפורמה והשפעתה על השירות לציבור

קריירה המגזר הציבורי

קשר ישיר בין ה"מוצרים הציבוריים" לבין "אמצעי הייצור", וביניהם - כוח העבודה

הגורם להתייקרות המילקי: הענק החולה ששמו ממשלת ישראל

אופן ניהול משאבי הייצור שלנו

(ניהול ההון אנושי, הארגון, תהליכי עבודה, הידע שלנו...)

איכות השירותים / המוצרים הציבוריים שלנו



שירות לציבור

סקרי עמדות - שביעות רצון ציבור

היחידה לשיפור בשיחת הממשלתי, בוחנת את שביעות הרצון מהשיחת הניתן לאזרחים של 21 יחידות ממשלתיות. המדידה כוללת תשאל לקוחות, מדידת זמנים ותצפיות בסניפי היחידות, בקחת לקוח סמוי למענה הטלפוני וכן בקחת מומחה לאתר האינטרנט

משרד המשפטים - האפוסטרופוס הכללי, משרד המשפטים - רישום והסדר מקרקעין, משרד המשפטים - רשות התאגידים, משרד המשפטים - האגף לסיוע משפטי, המשרד לקליטת עליה, משרד התחבורה - אגף הרישוי, משרד הכלכלה (טלפוני ואינטרנטי בלבד), רשות המיסים - מע"מ, רשות המיסים - מס הכנסה, רשות המיסים - מיסוי מקרקעין, רשות האכיפה והגביה, שירות התעסוקה, המשרד לשירותי דת - מועצות דתיות, המשרד לשוויון חברתי - אזרחים ותיקים (טלפוני ואינטרנטי בלבד), הרשות לזכויות ניצולי שואה, משרד הביטחון - האגף לשיקום נכים, משטרת ישראל, ביטוח לאומי, הנהלת בתי המשפט, רשות מקרקעי ישראל, משרד הבריאות (טלפוני ואינטרנטי בלבד).

שירות לציבור

תהליך אבחון סיבות לתוצאות השיחת לציבור
ויצירת יכולת לטיפול בנקודות חולשה - Q4 2016

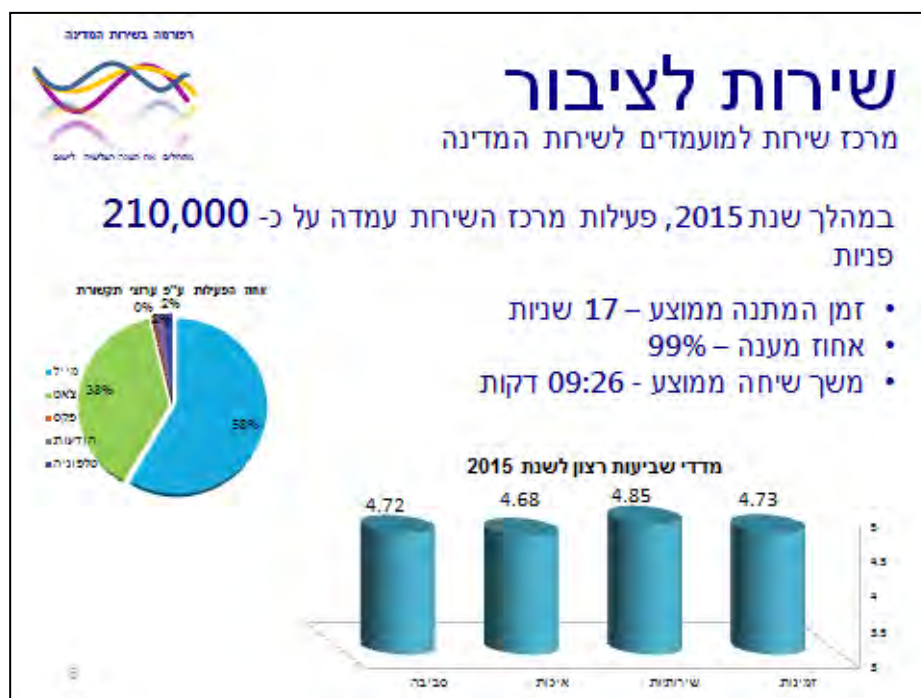
סקרי עמדות של שביעות רצון ציבור (יחידות מוטות שירות)
משרד ראש הממשלה (יחידה לשיפור השיחות הממשלתי)

ניתוח עמידה בתכניות
העבודה
משרד ראש הממשלה
(אגף ממשל וחברה)
רבעון 1 2016



סקרי עמדות עובדים
"מקום העבודה הטוב
במדינה"
מציבות שירות המדינה
רבעון 3 2016

הערכות עובדים
מציבות שירות המדינה
רבעון 1 2016



רפורמה בשירות המדינה

שירות לציבור
קוד אתי לשיחת המדינה, הליך הטמעת

קוד אתי לשירות המדינה;

- מבהיר את המוכוונות לשירות כחלק מ"תעודת זהות ערכית לעובדי המדינה"
- תחילת הטמעה מחצית 2016
- אוריינטציה לשירות;
- הסדרת הליך קליטה לעובדים חדשים
- מוכוונות לשירות הציבור
- תחילת הטמעה מחצית 2016

7



שירות לציבור

קיסוע מתוך הקוד האתי לשירות המדינה

שירותיות

- **שירותיות** – ביצוע התפקיד מתוך רצון לספק שירות אפקטיבי ויעיל, במועד הנדרש, ומספק לכל מי שזקוק לו, הן מקרב הציבור והן בתוך השירות הציבורי.
- **פתיחות** – הקשבה בלב פתוח ובנפש חפצה לצרכי הציבור והשותפים לעשייה
- **אדיבות** – ביצוע אדיב ומכובד של התפקיד כלפי הציבור ועמיתים לעבודה.



שירות לציבור

קיסוע מתוך הקוד האתי לשירות המדינה

כללים מנחים בנוגע לשירותיות

- עובד המדינה ינהג בכבוד, בנימוס ובהגינות כלפי זולתו.
- עובד המדינה יבצע את תפקידיו במסירות, ביעילות ובמהימנות, וימנע השהייה והכבדה מן הבאים עמו בקשרי עבודה.
- עובד המדינה יהיה קשוב לאדם הנזקק לשירותיו ויפעל, במסגרת סמכותו ובמידת האפשר, באופן שיסייע בידיו למצות את זכויותיו אל מול המשרד.
- עובד המדינה יסייע במתן השירות לאנשים המתקשים בהסדרת ענייניהם, כגון עולים, המשרתים במילואים, תיירים, אנשים עם מוגבלות.
- הנהלת המשרד תעמיד משאבים לשיפור הנגישות והזמינות של השירותים לציבור כנדרש למימוש המחויבויות בפרק זה.
- עובד מדינה ישמור על צנעת הפרט של הנזקק לשירותיו, על זכויותיו ושמו הטוב, ויתחשב בשונות התרבותית.
- עובד המדינה יפעל כמיטב יכולתו לכך שיינתן שירות לציבור בעברית ובערבית, שהן השפות הרשמיות במדינת ישראל, בהתאם לצורך, ובשפות נוספות ככל שיתאפשר.
- עובד המדינה ילבש בעת ביצוע עבודתו לבוש הולם בנסיבות הענין.

ניתוח משרות ליבה בארגון;

- התהליך נועד לצורך הבטחת רציפות תפקודית של משרדי הממשלה והשירות הניתן לציבור
- הכשרה בנושא לצוותי משאבי האנוש במשרדים החלה בסוף 2015 ונמשכת בחודשים אלו לקראת מימוש

