

CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

מסמך מדיניות

קדנציות ורוטציות בכירים ודרג העתודה

חיזוק ההון האנושי בשירות המדינה

יולי 2024

על המרכז להעצמת האזרח

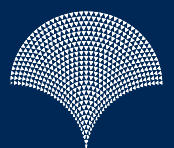
המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת לשיפור הממשל בישראל, לקידום יכולות הביצוע של הרשות המבצעת ולהגברת האפקטיביות של המגזר הציבורי.

המרכז, אשר הוקם בשנת 2003, הוביל לאורך השנים פעילות ציבורית ענפה בנושא שינוי שיטת הממשל וקידום היציבות השלטונית ומתמקד כיום, בנוסף, בשיפור תהליכי יישום המדיניות ותפקודה של הרשות המבצעת ובהובלת שינויים לטובת הציבור.

המרכז פועל בכלים מגוונים על-מנת לזהות ולאבחן כשלים וחסמים מערכתיים בתחום יישום המדיניות ולהציע פתרונות שיסייעו בשיפור עבודת הממשל ובהשגת תוצאות המשפרות את איכות החיים של אזרחי ישראל. המרכז פועל הן באמצעים של פיתוח ידע מחקרי ואקדמי, הן בכלי פיקוח ומעקב הלכה למעשה אחר תהליכי יישום החלטות ציבוריות, והן בהובלת שיח ציבורי, תקשורת ופוליטי לטובת העמדת הנושא במוקד סדר היום. פעולות אלו מסייעות ביצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית להבנת תהליכי ממשל בישראל והדרכים לשפרם. לצד כל זאת, ממשיך המרכז לבחון ולקדם שינויים מערכתיים בשיטה ובעבודת רשויות הממשל, במטרה לייעל את המערכת הציבורית ואת עבודתה עבור הציבור בישראל.

מיזם "מעשה ידנו - מפת דרכים חדשה לשירות הציבורי", במסגרתו נכתב מסמך זה, מקודם על ידי המרכז להעצמת האזרח, במטרה להוביל לחיזוק השירות הציבורי. הצורך בחיזוק השירות הציבורי הוא תוצר של שחיקה ארוכת שנים, אשר תוצאותיה ההרסניות ניכרו בצורה גלויה אגב השבר שפקד את מדינת ישראל בעקבות ה-7 באוקטובר. במיזם זה, בחרנו לקדם המלצות קונקרטיות לפעולה, במקום רפורמה גדולה. ההמלצות יתנו מענה לכשלים מערכתיים, כאשר כל המלצה עומדת בפני עצמה. בשיתוף עם אנשי מקצוע מתנדבים מניסיון ותחומי ידע שונים אנו מגבשים המלצות במגוון נושאים: הגברת המוביליות בשירות המדינה, חוק היעדים הלאומיים, הגברת השקיפות בנציבות שירות המדינה, השתלבות כח אדם מיומן, מדידה ובקרה אפקטיבית לקידום מנהל תקין ועוד.

המרכז להעצמת האזרח הוקם ע"י יצחק פרויז נזריאן ז"ל ובתו הגב' דורה נזריאן וממומן ברובו ע"י משפחה זו באמצעות ארגון אמריקאי בשם ידידי המרכז הישראלי להעצמת האזרח.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

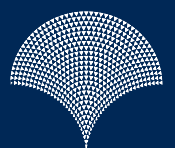
ממשל שעובד. בשבילנו.

תוכן עניינים

- 1.....על המרכז להעצמת האזרח
- 2.....צוות קדנציות רוטציות- הקדמה
- 3.....הרקע לעבודת הצוות
- 4.....המטרות בבסיס ההמלצות
- 5.....עיקרי ההמלצות
- 8.....פירוט ההמלצות
- 9.....מדדים להצלחה

נספחים

- 12.....נספח מאפשרים וחסמים
- 12.....מסמך רקע קדנציות בכירים ודרג עתודה
- 12.....1. הגדרת הצורך
- 12.....2. שאלות מנחות לעבודת הצוות
- 13.....3. המצב הקיים בישראל
- 13.....- הרקע המשפטי
- 23.....- סטטוס יישום החלטות
- 29.....- גורמים אחראיים ליישום ההחלטות והמדיניות
- 31.....4. סקירה השוואתית
- אפשרויות ניווד, קציבת קדנציות וכלים להשגת ניידות אופטימלית
- מדינות מובילות



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובר. בשבילנו.

על המרכז להעצמת האזרח

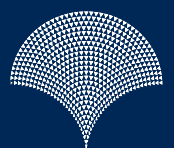
המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת לשיפור הממשל בישראל, לקידום יכולות הביצוע של הרשות המבצעת ולהגברת האפקטיביות של המגזר הציבורי.

המרכז, אשר הוקם בשנת 2003, הוביל לאורך השנים פעילות ציבורית ענפה בנושא שינוי שיטת הממשל וקידום היציבות השלטונית ומתמקד כיום, בנוסף, בשיפור תהליכי יישום המדיניות ותפקודה של הרשות המבצעת ובהובלת שינויים לטובת הציבור.

המרכז פועל בכלים מגוונים על-מנת לזהות ולאבחן כשלים וחסמים מערכתיים בתחום יישום המדיניות ולהציע פתרונות שיסייעו בשיפור עבודת הממשל ובהשגת תוצאות המשפרות את איכות החיים של אזרחי ישראל. המרכז פועל הן באמצעים של פיתוח ידע מחקרי ואקדמי, הן בכלי פיקוח ומעקב הלכה למעשה אחר תהליכי יישום החלטות ציבוריות, והן בהובלת שיח ציבורי, תקשורת ופוליטי לטובת העמדת הנושא במוקד סדר היום. פעולות אלו מסייעות ביצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית להבנת תהליכי ממשל בישראל והדרכים לשפרם. לצד כל זאת, ממשיך המרכז לבחון ולקדם שינויים מערכתיים בשיטה ובעבודת רשויות הממשל, במטרה לייעל את המערכת הציבורית ואת עבודתה עבור הציבור בישראל.

מיזם "מעשה ידנו - מפת דרכים חדשה לשירות הציבורי", במסגרתו נכתב מסמך זה, מקודם על ידי המרכז להעצמת האזרח, במטרה להוביל לחיזוק השירות הציבורי. הצורך בחיזוק השירות הציבורי הוא תוצר של שחיקה ארוכת שנים, אשר תוצאותיה ההרסניות ניכרו בצורה גלויה אגב השבר שפקד את מדינת ישראל בעקבות ה-7 באוקטובר. במיזם זה, בחרנו לקדם המלצות קונקרטיות לפעולה, במקום רפורמה גדולה. ההמלצות יתנו מענה לכשלים מערכתיים, כאשר כל המלצה עומדת בפני עצמה. בשיתוף עם אנשי מקצוע מתנדבים מניסיון ותחומי ידע שונים אנו מגבשים המלצות במגוון נושאים: הגברת המוביליות בשירות המדינה, חוק היעדים הלאומיים, הגברת השקיפות בנציבות שירות המדינה, השתלבות כח אדם מיומן, מדידה ובקרה אפקטיבית לקידום מנהל תקין ועוד.

המרכז להעצמת האזרח הוקם ע"י יצחק פרויז נזריאן ז"ל ובתו הגב' דורה נזריאן וממומן ברובו ע"י משפחה זו באמצעות ארגון אמריקאי בשם ידידי המרכז הישראלי להעצמת האזרח.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

צוות קדנציות ורוטציות

הקדמה

מסמך זה מסכם את תובנות תהליך הלמידה והחשיבה שביצע צוות "קדנציות ורוטציות" מטעם המרכז להעצמת האזרח במסגרת מיזם "מעשה ידינו: מפת דרכים חדשה לשירות הציבורי".

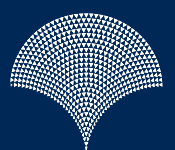
חברי הצוות הם: עו"ד משה כהן, יועץ אסטרטגי לשעבר מנהל אגף בכיר דוברות והסברה במשרד המשפטים; עו"ד סועד חסון, מנהלת פרויקט תכנון מדיניות שוויונית וייצוג הולם בסיכוי-אופוק, לשעבר מבקרת מועצת דאלית אל כרמל ואחראית על תלונות הציבור; אריק (אריה) רז, יועץ ארגוני ומנהל פרויקטים, לשעבר ראש מועצת משגב. ליווי מחקרי של הצוות- נוי פלח.

עו"ד רבקי דב"ש וחני שניידר, מנהלות המיזם מטעם המרכז להעצמת האזרח, הנחו את עבודת צוות זו ואחראיות על העלאת המלצות הצוות לכתב.

במסגרת עבודת הצוות, בוצע מחקר יסודי בנושא קציבת קדנציות ויישום מנגנוני רוטציה בשירות הציבורי, הכולל גם ניתוח השוואתי (מצורף כנספח למסמך המלצות זה). הצוות קיים פגישות גם עם תא"ל (במיל') יוסי מצליח, רח"ט כ"א (לשעבר), צה"ל; חגית שני, לשעבר סגנית בכירה לחשב הכללי במשרד האוצר; ועו"ד יוסי גוילי, מנהל תחום בכיר- מינהל הסגל הבכיר, על מנת ללמוד את הנושא מהיבטים שונים.

את שיוטת ההמלצות קראו טרם הפרסום מר תומר לוטן, גב' דורלי אלמגור (שניהם חברי הוועד המנהל של המרכז להעצמת האזרח), גב' חגית שני וגורם נוסף מתוך הממשלה שעוסק בתחום כח האדם. למען הסר ספק יודגש כי האמור במסמך זה משקף את עמדת המרכז להעצמת האזרח ואת עמדת חברי הצוות בלבד.

בעקבות הלימוד והשיח בצוות, סברו חבריו שנכון להמליץ לממשלה על גיבוש מנגנון רוטציות מקיף יותר בשירות המדינה, שאינו חל רק על הדרג הבכיר בשירות. המלצות אלו מוצגות בקצרה במסמך שלהלן. המרכז וחברי הצוות ישמחו להרחיב ולפרט היכן שנדרש.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובר. בשבילנו.

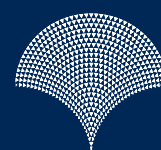
הרקע לעבודת הצוות

החל משנת 2008, מקודמת בישראל רפורמה משמעותית בשירות המדינה שמטרתה לשפר את מנגנוני ניהול ההון ומשאבי האנוש בשירות המדינה ולהתאים את יכולות השירות הציבורי לצרכים המשתנים של הציבור בישראל באמצעות שיפור המבנה הארגוני של שירות המדינה, חידוד דרכי פעילותו ופיתוח עובדיו.

בהתאם, קיבלה ממשלת ישראל מספר החלטות ממשלה שמטרתן להנהיג הסדרי קדנציות למכהנים בסגל הבכיר של שירות המדינה המתמנים על-ידי הממשלה או באישורה, בהליך של פטור ממכרז באמצעות ועדות איתור או בהליך של ועדת מינויים. בדומה למדינות מפותחות רבות בעולם, בישראל הבינו כי מוביליות בשירות הציבורי היא בעלת יתרונות רבים וביניהם: הבניית מיומנויות מגוונות ומשתנות, מאפשרת לממשלות לנתב את העובדים בשירות המדינה על פי יכולותיהם, מאפשרת חילופי ידע ביתר קלות, מעלה את המוטיבציה לקדם משימות בזמן קצוב, ומשפרת את כוח האדם בשירות המדינה. תנודתיות בשירות מטפחת תרבות של צמיחה מקצועית ואישית בתוך המגזר הציבורי ומובילה להגברת אמון הציבור בממשלה, שכן היא מבטיחה רענון בין השורות ושימור של כוח אדם איכותי, תוך שימת דגש על הוגנות, כשירות ואחריות במינויים ממשלתיים.

המנגנונים שביקשו החלטות הממשלה לקדם לא הושלמו, ובפועל תהליך מימוש הקדנציות, באופן שמאפשר למערכת לשמר את מנהליה הטובים ולהציע להם תפקיד נוסף, ולהיפרד ממנהלים מוצלחים פחות - לא מתנהל כמצופה. יוער כי נתונים מדויקים בנושא זה לא גלויים לציבור, ולא הוצגו לחברי הצוות.

מסקירה השוואתית שערך הצוות, נלמד כי מדינות רבות בעולם מקיימות הסדרי קדנציות ומנגנוני רוטציות בצורה מגובשת ואסטרטגית יותר, הממקסמת את היתרונות של מנגנונים אלו. **בפורטוגל** למשל, נערכה רפורמה מקיפה במסגרתה סווגו כלל הקריירות בשירות הציבורי לשלוש קטגוריות, כדי לפשט את הליך חיפוש המשרות ולייצר בהירות ביחס למשרות הרלוונטיות לכל אשכול; **בקוריאה הדרומית**, מתמודדים עם חסמים של ניידות באמצעות יצירת תמריצים לניידות במשרדי הממשלה, בין היתר, באמצעות התניית קידום בשירות הציבורי בניסיון תעסוקתי במשרדים שונים, הערכת העובד תוך התחשבות בקדנציות קודמות שביצע המקנות לעובד ציון גבוה יותר במסגרת ההערכה, וכן באמצעות מתן אפשרות לעובד לחזור לתפקיד המקורי לאחר סיום תכנית החילופים; במגזר הציבורי **בהולנד** שמים דגש על תחלופה בתפקידים הבכירים הנעשית בעזרת שני אמצעים עיקריים: קציבת קדנציות ומנגנון השמה דינמי בין-משרדי המנוהל על-ידי גוף ייעודי שמטרתו לנייד מנהלים בכירים בין משרדים ממשלתיים שונים.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

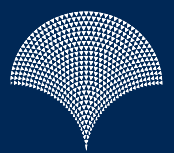
באוגוסט 2020 נציבות שירות המדינה פרסמה דו"ח מפורט בנושא המוביליות בשירות. הנתונים המצויים בדו"ח, כפי שמפורטים בסקירה שבנספח, תומכים בהמלצות הצוות המציגים את הצורך שבקידום רוטציות בשירות המדינה. יודגש כי ההמלצות של דו"ח המוביליות מינוריות יותר, אולם הצוות סבור שלאור חלוף הזמן והגברת מגמות המוביליות בשוק העבודה, כמו גם המשבר החריף בו מצוי השירות הציבורי, דורשים המלצות רחבות יותר מאלו שהוצעו בדו"ח המוביליות.

האתגר בבסיס עבודת הצוות

שוק העבודה הנוכחי, מזמן דרישה הולכת וגוברת לתנודתיות ושינוי. שינוי זה, תואם גם רעיונות של למידה ממקורות שונים, והימנעות מיצירת זיקה בין עובד מסוים לתחום מסוים לאורך זמן שעלול שלא בכוונה להוביל לקיבעון מחשבתי ויצירת קשר ותלות רבה מדי בין השניים.

המטרות בבסיס ההמלצות

1. נכון להיום, בשירות המדינה מקודמים הסדרי קדנציות רק בקרב הסגל הבכיר (ראו הרחבה בנושא זה בנספח). יש צורך להתאים את מסגרת העבודה בכל שירות המדינה לשוק העבודה של המאה ה-21 ושל דור ה-Z, המדבר על תזזיתיות ועל שינוי מיקום תעסוקה בפרק זמן קצר יותר מבעבר.
2. שימור עובדים- לאור שוק העבודה המשתנה, יש יותר דרישה של עובדים לתזוזה ומעבר בתוך הארגון. מתן אפשרות להתנייד בתוך שירות המדינה, מגדיל את הסיכוי שהעובדים הטובים יבקשו להשאר במערכת לאור העניין המחודש והיכולת לגוון את מסלול הקריירה ששירות המדינה יציע להם.
3. הקיפאון התעסוקתי במרבית המשרות בשירות המדינה מעלה צורך בשיפור תדמית השירות הציבורי כמסלול קריירה אטרקטיבי המאפשר מוביליות, באופן שיוביל למשיכת טאלנטים ועובדים מוכשרים אליו.
4. שכלול היכולות המקצועיות והאישיות של העובד- מעבר בין מסגרות שונות, מזמן למידה וחיידוד של נושאים ומיומנויות מגוונות, המשפרים את יכולותיו המקצועיות, האישיות והבינאישיות של העובד.
5. חדשנות ומניעת שחיקה- באמצעות יצירת גיוון תעסוקתי, שינוי סביבת עבודה ומעבר תדיר יחסית בין משרות.
6. שימור ושיוב הידע בשירות המדינה- באמצעות מעברים בין יחידות ותפקידים.
7. פיתוח תודעה כלל ממשלתית- הטמעת הסדרי קדנציות ורוטציות באופן יעיל, תהפוך את תודעת השירות ליחידה אחת הפועלת באופן אורגני ומקדמת אינטרסים משותפים של כלל משרדי הממשלה, וזאת להבדיל מהמצב הנוכחי בו משרדי ממשלה מתפקדים כ"איים בודדים" ומתחרים על טריטוריה ומשאבים.
8. הפחתת הסיכוי לריכוז כח רב מדי בידי מנהלים ועובדים המצויים במקום אחד זמן רב ("מים עומדים").



CECI

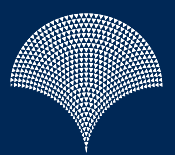
המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

עיקרי ההמלצות

ישנה חשיבות למוביליות בשירות המדינה, במיוחד בתחום הניהולי ובמשרות מטה. לפיכך-

1. שירות המדינה יפעל לעודד את המוביליות של עובדי השירות הציבורי. לשם כך תפעל הנציבות להפוך את כלל המשרות במשרדי הממשלה למשרות קצובות בזמן עם אפשרות לרוטציות. הכוונה היא שמכרזים חדשים לאיוש משרה, יוגדרו כמשרות קצובות בזמן באופן שימיר את השירות אט אט לשירות ורסטיאלי ומובילי יותר.
2. התפקידים בשירות המדינה ויחידות הסמך יסווגו לאשכולות מקצועיים רלבנטים, וינהלו על-פי האשכול (לדוגמא, ייעוץ משפטי, דוברות, ביקורת פנימית, מנהל משרד, הון אנושי, מערכות מידע וכד').
3. אשכולות מטה (הון אנושי, ייעוץ משפטי, דוברות וכד'), ינוהלו ברמה בינמשרדית וכלל ממשלתית. אשכולות מקצועיים ינוהלו במסגרת הדרג המקצועי הרלבנטי בתוך המשרד. כלומר, בהבנה שישנו עולם תוכן של משרד, יש לתת לעובדים שאינם משתייכים לאחד ממקצועות המטה לנוע במשרות שונות בתוך המשרד.
4. ככלל, בכל אשכול ייקבע אורך קדנציה רצוי של 4-6 שנים, עם אפשרות לקיצור או להארכה של 2 שנים.
5. הרוטציות יתנהלו באחד משני הצירים-
א. רוטציות בינמשרדיות בתפקידי מטה גנריים כגון: ניהול כח אדם, אסטרטגיה, קב"ט, שירות לציבור, דוברות, ביקורת פנימית ועוד.
ב. רוטציות בתוך משרד- בתפקידים מקצועיים שאינם תפקידי מטה.
6. עובד המשמש בתפקיד מטה, תבוצע הערכה תקופתית, הן מהמנהל הישיר שלו במשרד, והן מהמנהל המקצועי שלו בממשלה.
7. עובד המשמש בתפקיד מטה, תבוצע הערכה תקופתית, הן מהמנהל הישיר שלו במשרד, והן מהמנהל המקצועי שלו בממשלה.
8. על-מנת להפוך את שירות המדינה לוירסטילי, יש להחיל את משטר הקדנציות על מכרזים חדשים שיפורסמו. דהיינו, כל עובד חדש שייקלט לשירות המדינה, מלכתחילה החוזה שלו יהיה לתקופה התואמת שנקבעה באשכול או במשרד, ולקראת סיום התקופה הראשונה, הוא ייכנס לתהליך המעבר בתוך השירות. ביחס לעובדים המצויים בשירות, ראוי כי נציבות שירות המדינה תקבע מערכת תמריצים על מנת לעודד עובדים להשתתף במעגל הרוטציות המוצע (לדוג' תוספת שכר), אולם לא ניתן יהיה לפגוע בעובד שנכנס טרם ההסדר ולחייבו להכנס לתהליך הרוטציות.
9. בתפקידי המטה- יוקם מנגנון משרדי ובין-משרדי ברשות הגורם המקצועי המוביל, להערכה ולשיבוץ של עובדים בהתאם לתפקידים שיתפנו, ובשים לב לכישורי העובדים ולרצונם.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

- בתחילת כל שנה יתבצע מיפוי של המשרות שיתפנו במהלך השנה הקרובה, ושל כל העובדים שיסיימו את תפקידם (בין אם בשל סיום קדנציה ובין אם בשל פרישה);
- מי שאמור לסיים את הקדנציה שלו במהלך השנה (ולשיקול ראש האשכול במקרים הרלוונטיים גם בשנתיים הקרובות), יקבל אפשרות לבחור מבין המשרות שמתפנות.
- ראש האשכול המקצועי או מנכ"ל המשרד (לפי סוג המשרה) ישוחח עם כלל המנכ"לים או המנהלים של היחידות בהם מתפנה המשרה על מנת להבין את הצרכים והדרישות שלהם מממלא התפקיד.
- ראש האשכול המקצועי או מנכ"ל המשרד יבחנו את הבקשות ויציעו למועמדים את המשרה המתאימה להם ביותר.
- ביחס לאשכולות מקצועיים - למנכ"ל המשרד או לראש יחידת הסמך תהיה אפשרות לסרב למועמד המוצע לו, עד שלוש פעמים (כלומר, 3 מועמדים מוצעים).

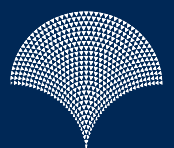
10. תהליך איוש המשרות, יתבצע בדומה להליך המתקיים באגף החשב הכללי, בשינויים המחויבים. להלן התהליך המוצע באופן סכמטי-
11. רק במקום שבו ראה המוביל המקצועי (ביחס לתפקידי מטה) או סמנכ"ל ההון האנושי ברשות (ביחס ליתר התפקידים) כי אין עובד מתאים מתוך העובדים הפוטנציאליים למילוי התפקיד, יוציא מכרז פומבי לאיוש המשרה.¹

12. כאשר קיים במערכת עובד שזוכה להערכה רבה, והמערכת מעוניינת לשמר אותו, אולם לא נמצא לו תפקיד מתאים, ניתן יהיה לפעול באחת הדרכים הבאות-

א. ביחס לעובד בדרג בכיר

(המוצע מותאם לנוהל הנציבות הקיים (מס' 1.6) ביחס לקדנציות בכירים)-

1. להאריך את הקדנציה בשנתיים נוספות.
2. לאפשר יציאה לחופשה ללא תשלום לתקופה שתיקבע על-ידי מינהל הסגל הבכיר, שבמהלכה יינתן אישור להצגת מועמדות על-ידי מינהל הסגל הבכיר, לעובד שיבקש להתמודד במכרז במסגרת המסלול הירוק, ככל והוא עומד בתנאים המיוחדים שנקבעו.
3. העברה או השאלה למשרה בסגל התיכון של שירות המדינה, ללא פגיעה בתנאי השכר לכל הפחות למשך תפקיד אחד. כאשר נציבות שירות המדינה בתיאום עם המשרדים הנוגעים לדבר, תציע לעובד לפחות שתי משרות בסגל התיכון;
4. להציב את העובד במשרה זמנית על תקן ייעוץ או פרויקטים מיוחדים שיוקצה לכך בכל אשכול.²



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

¹ יוער כי בהתאם למצב הקיים היום, מתפרסם מכרז פומבי למשרות בדרג הבכיר, כאשר עובדים המתמודדים במכרז במסגרת רוטציה ("מסלול ירוק") זכאים להגיע לשלב הסופי של המכרז - ועדת הבחנים - ללא צורך בהליכי מיון מוקדמים. ככלל, נקבע כי 50% מן המועמדים שיופיעו בפני ועדת הבחנים יהיו מועמדים שניגשו למכרז במסלול הירוק. אלא שהמתווה הנוכחי לא מעודד רוטציות, משום שהוא לא מבטיח העדפה של עובדים המתמודדים לתפקיד במסגרת רוטציה על פני עובדים אחרים ואף פוגע בביטחון התעסוקתי של מי שמבקשים לבצע רוטציה.

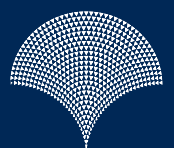
² ההנחה היא שבשופף ישנם פרויקטים רחביים שנדרש להם פרויקטור, וכן שיש יתרון בגורם מיומן בעל ניסיון שיכול ללוות ולייעץ למנהלים מכהנים או לפרויקטים מתנהלים כחלופה ליועצים שמתקשרים עמם היום בהתקשרות חיצונית.

5. ביחס לעובד בסגל הבכיר יש לזכור כי קיימות החלטות ממשלה בנושא, שהחילו (באופן עקרוני) את משטר הקדנציות על דרג זה. לפיכך, הרציונל בחשיבות הקדנציות מוכר לעובדים אלו. מומלץ כי לעובד בכיר תהיה שמורה זכות הסירוב עד שלוש פעמים. ככל שהעובד בדרג בכיר סירב לשלוש משרות שהוצעו לו, הוא ישוחרר משירות המדינה.

ב. ביחס לעובד בדרג זוטר - ניתן יהיה להאריך לעובד את המשרה ללא הגבלה, אלא אם הוא יחדל להיות עובד מוערך.

12. עובד שיימצא שאינו מתאים להמשך עבודה בשירות המדינה, על פי הקריטריונים הקבועים כיום, יסיים את תפקידו ולא יוצע לו תפקיד נוסף, על המשמעויות המשפטיות של החלטה זו לעניין הליך פיטורין וכיוצ"ב.

13. עובד באחת מאוכלוסיות הגיוון, יקבל העדפה גם בבחירתו לתפקיד חדש ברוטציה, ככל שהערכתו זהה לעובד אחר שאינו מאוכלוסיית הגיוון.



CECI

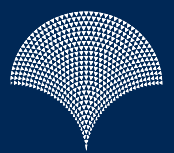
המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

פירוט ההמלצות

על-מנת להעביר את המדינה למשטר של רוטציות וקציבת קדנציות, יש לנקוט בפעולות הבאות -

1. קביעת תוכנית פעולה שתכלול התייחסות גם לפריסה השנתית של תהליך ניהול הרוטציות. בקביעת תוכנית הפעולה, כמו גם בניסוח החלטת הממשלה והנהלים הרלוונטיים, יש לתת את הדעת לרשימת החסמים והמאפשרים המצויה בנספח להמלצות הצוות.
2. מיפוי כל מקצועות הרוחב, ומינוי הגורם המקצועי המוביל לדוגמא: סמנכ"ל כ"א- נציב שירות המדינה; סמנכ"ל אסטרטגיה- אגף ממשל וחברה; יועצים משפטיים- היועצת המשפטית לממשלה; מנמ"רים- ה-CEO הממשלתי וכד'.
3. מקום בו יש תפקיד רוחב ללא גורם מקצועי בכיר, יש לפעול למנות ממונה כאמור. לדוגמא: קב"טים, מבקרי פנים, דוברים וכד'.
4. ככל שנדרש תיקון חקיקה או שינוי החלטת ממשלה להסדרת מעמדו של הגורם המקצועי המוביל ככזה, יש לפעול לתיקון החקיקה או החלטות הממשלה.
5. בכל יחידה של הגורם המקצועי המוביל, ובכל משרד ממשלתי ויחידת סמך, יוגדר תקן של עובד הממונה על ניהול הרוטציות באותו גורם מקצועי או באותה רשות. ניתן להחליט כי ביחס לגורם המקצועי ברשות, אותו עובד יהיה תחת אגף ההון האנושי.
- בתקן ייקבעו דרישות התפקיד, תוך שימת דגש גם על הצורך בפעולות פרו אקטיביות של הממונה. קידום מודל הרוטציות דורש פעילות שגרתית לאורך כל מהלך השנה ובכלל זה יצירת פעולות "שיווק" באמצעות ימי עיון, שיחות פרטניות, הזמנת העובדים להתייעצות ועוד. יש חשיבות למנות לתפקיד זה, שהוא בעל חשיבות גדולה להצלחת מודל הרוטציות, אדם בעל יכולות בינאישיות גבוהות, ובעל יכולת לייצר אמון כגורם מייעץ ומנחה בבניית מסלול קריירה של העובדים."
6. בתקן ייקבעו דרישות התפקיד, תוך שימת דגש גם על הצורך בפעולות פרו אקטיביות של הממונה. קידום מודל הרוטציות דורש פעילות שגרתית לאורך כל מהלך השנה ובכלל זה יצירת פעולות "שיווק" באמצעות ימי עיון, שיחות פרטניות, הזמנת העובדים להתייעצות ועוד. יש חשיבות למנות לתפקיד זה, שהוא בעל חשיבות גדולה להצלחת מודל הרוטציות, אדם בעל יכולות בינאישיות גבוהות, ובעל יכולת לייצר אמון כגורם מייעץ ומנחה בבניית מסלול קריירה של העובדים.
7. כלל הגורמים מובילי התהליך, ידווחו לנציבות אחת לשנה על תהליך ביצוע הרוטציות ובככלל זה: כמה עובדים הועברו, סיימו תפקידם, מצויים בהמתנה, כמה משרות נדרש בהם לצאת למכרז פומבי וכמה מכלל העובדים בחתכים אלו משתייכים לקבוצות הגיוון השונות. נציבות שירות המדינה תהיה גם הגורם שעובד יוכל לפנות אליה במקום בו הוא סבור שנגרם לו עוול בשיבוץ החדש בתהליך הרוטציות. כמו כן, הנציבות תדאג לבצע סקר שביעות רצון של המשתתפים בתהליך (המנהלים והעובדים).



CECI

המרכז להעצמת האזרח

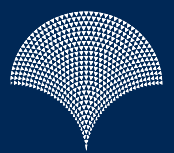
ממשל שעובד. בשבילנו.

8. יש להגיע להדברות עם הסתדרות עובדי המדינה, להבנת כשלים אפשריים ולרתימת ההסתדרות למהלך ההכרחי.
9. בכל מקום בו לא נעשה ריבוד משולש של הגדרת המשרה בהתאם לנעשה במשרות הבכירות (א-3, ב-3-1 וג-3-1), יש לעשות זאת בהתאמה, ולוודא כי כלל העובדים מקבלים שכר זהה שלא ימנע מעבר בין תפקידים בשל פגיעה בשכר. אפשרות נוספת היא לקבוע מראש ששכרו של עובד לא ייפגעו ברוטציה, כך ששכרו לא יופחת משכרו הקודם ככל שעבר לתפקיד רחב זהה לו כפי שמתקיים בדרג הבכיר.
10. החלת הרוטציות תקבע בהחלטת ממשלה, ובמידת הצורך, יתוקנו החלטות קודמות ביחס למשרות בכירות.
11. ייקבעו נהלים מסודרים לגבי דרך ביצוע הרוטציה (בדומה לנוהל של החשכ"ל בנושא זה). הנהלים יהיו זהים זה לזה, בשינויים המחויבים.

מדדים להצלחה

הצלחת התהליך

1. לקבל החלטת ממשלה עקרונית על הרחבת מודל קדנציות ורוטציות על כלל הממשלה, ולהטיל על הדרג המקצועי לגבש תוכנית פעולה ליישום ההמלצות, לקבוע את תהליך ביצוע הרוטציה בנהלים ולנסח החלטת ממשלה לעיגון והסדרת הפרוצדורה הנדרשת להבטחת קיום הרוטציות.
2. גיבוש תוכנית פעולה ליישום ההמלצות- תוך שנה מיום אימוץ ההמלצות.
3. הגעה להבנות עם ההסתדרות ביחס לדרך יישום הרוטציות בממשלה.
4. עיגון והסדרת תהליך הרוטציות בהחלטת ממשלה- תוך שנתיים מיום אישור תוכנית הפעולה.
5. יצירת נהלים ברורים לאופן ביצוע הרוטציה- תוך שנה מיום העברת החלטת הממשלה.
6. בכל שנתיים, כניסה של לפחות 5% מעובדי המדינה למשטר של רוטציות, עד ל-30% מכלל עובדי המדינה, תוך מתן עדיפות לקידום משטר הרוטציות באשכול אחד ולאחר השלמת הרוטציות באותו אשכול, מעבר לאשכול נוסף.
7. קיומו של מנגנון למקרים חריגים עבור עובדים שלא נמצא להם תפקיד הולם, אך המערכת מעוניינת לשמר אותם.
8. קיומו של מנגנון סדור להוצאת עובדים שאינם מתאימים למערכת.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שׂעוּבֵד. בשבילנו.

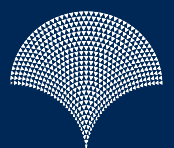
מחקר עומק

על-מנת לבחון את הצלחת התהליך ועמידה במטרה לשיפור ההון האנושי בעקבות החלת משטר רוטציות, מוצע כי התהליך ילווה במחקר עומק שיבוצע על-ידי הנציבות עם גוף מחקרי מוכר. כהערת אגב חברי הצוות מבקשים לציין את החשיבות הגדולה שהם רואים בבניית גוף מחקר מקצועי פנימי בתוך הנציבות, אשר יוכל לבחון באופן מעמיק את הרפורמות השונות שהנציבות תדרש לגבש על-מנת לחזק ולשפר את השירות הציבורי.

בקרה

נציבות שירות המדינה תבדוק ותפרסם אחת לשנה דו"ח הכולל את המידע הבא-

1. מספר התקנים הכלולים בתהליך הרוטציה, לפי חתך מקצועי או משרדי.
2. מספר העובדים שהתחלפו ברוטציה בשנה החולפת, לפי חתך מקצועי או משרדי.
3. מספר העובדים שהקדנציה שלהם הסתיימה ונדרשה הארכת המועד (בחלוקה לעילות הארכת המועד), לפי חתך מקצועי או משרדי.
4. מספר העובדים שהתחלפו ברוטציה בשנה החולפת בקבוצות הגיוון.
5. מספר התקנים של אוכלוסיית הגיוון במשרת כניסה לשירות המדינה, שהתפנו בעקבות מעבר של העובד למשרה אחרת.
6. מספר העובדים שלא נמצאה להם משרה, אך המערכת מבקשת להשאיר אותם במערכת (סך כולל).
7. מספר העובדים שפרשו (סך כולל).
8. סקר שביעות רצון של המנהלים ומי שהשתתפו ברוטציה בשנה החולפת מהתהליך (סך כולל).



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

נספח מאפשרים וחסמים

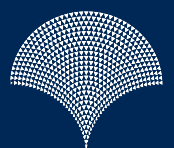
להלן נושאים שיש בהם להיות גורם מאפשר/מעודד או חסם, עליהם יש לתת את הדעת בתכנון תהליך הרוטציה-

מאפשרים

- שוק העבודה המשתנה, והציפייה של עובדים צעירים למוביליות.
- יצירת עניין מחודש לעובד.
- ניידות כפקטור חיובי בהערכות ביצועים וכקריטריון לקידום- אם המנהל יודע שרוב העובדים נעים במרווחי זמן קבועים, הוא מבין כיצד לנהל את העובד לזמן מוגבל ולתמוך בו לקראת התפקיד הבא. בנוסף, מנהלים צריכים לקבל מעין "פיצוי" על כך שאיש צוות עוזב, על-ידי קבלת איש צוות חדש באיכות דומה.
- מנהלים יכולים להוות דוגמה לעובדים על ידי נשילת הזדמנויות ניידות בעצמם ושיח גלוי אודות הערך שהם הפיקו באמצעות ניידות בקריירה שלהם.
- פיתוח כלים מקוונים המאפשרים פרסום מרכזי של הזדמנויות ניידות.

חסמים

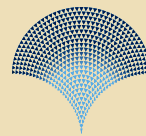
- הצורך ברענון שירות המדינה גם בעובדים מחוץ לשירות.
- החשש של עובדים מסוימים עם חוסר הוודאות בסיום רוטציה.
- חשש שפרקטיקת "מינוי בפועל" תהיה מסלול עוקף לתהליך הרוטציות.
- מחסום תרבותי המתבטא בהיעדר תמיכה מהדרג הניהולי- הנובע בדרך כלל מהעובדה שמנהלים הם המפסידים הראשונים בכל מה שקשור לניידות עובדים, שכן הם צפויים לפטר מישהו שכנראה עובד בצוות שלהם משך זמן מה, בשיא היכולת והפרודוקטיביות שלו.
- חוסר הכרה או מיצוי של חווית הניידות של העובד כאשר ניסיון שנצבר במקום מסוים אינו בעל ערך במקום אחר.
- חוסר נראות של הזדמנויות לביצוע רוטציות.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

מסמך רקע קדנציות ורוטציות בכירים ודרג העתודה

כתיבה: נוי פלח

אישור: עו"ד רבקי דב"ש וחני שניידר,
מנהלות מרכז "מעשה ידינו"

יולי 2024

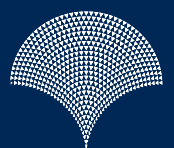
הגדרת הצורך

ככלל, מועמדים למשרות בשירות המדינה מתמנים בדרך של מכרז פומבי (סעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959). עם זאת, החוק קובע שמשרות מסוימות - כמו למשל בצבא, במשטרה ובשירות בתי הסוהר, וכן משרת נציב שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה - פטורות מחובת מכרז (סעיפים 2,5,6 לחוק שירות המדינה (מינויים)). כמו-כן - החוק מתיר לממשלה לקבוע רשימה של משרות בכירות נוספות - משרות אמן אישיות, משרות רגישות או משרות הדורשות כישורים מיוחדים - הפטורות מחובת מכרז (סעיף 21). בהתאם לכך, במהלך השנים התגבשה רשימה ארוכה של משרות בכירות הפטורות מחובת מכרז.

בעקבות מספר החלטות ממשלה והודעתו של נציב שירות המדינה בנושא הוחלט על קציבת קדנציות של משרות במינוי הממשלה, אשר הורחבה בהמשך גם למשרות בכירים נוספות. כמו כן בעקבות הרפורמה בנציבות, הוחלט על פיתוח וטיפול דרג עתודה לניהול. היישום בשטח לוקה בחסר ומוביל לסטגנציה במקרים מסוימים בדרג הניהולי הבכיר בשירות המדינה, אותה ניסו ההחלטות לשנות. לפיכך, יש צורך בהצבעה על הכשלים בקידום החלטות הממשלה בנושא זה, ומתן הצעות לפתרונם.

שאלות מנחות לעבודת הצוות

1. חידוד היתרונות העקרוניים שבחשיבות חיזוק הקדנציות -
 - 1.1 האם המבנה של קדנציות יכול לחזק גם את הדרג המקצועי ככזה, בהבנה שתפקידו של המתמנה תלוי בבחינת עמידתו בהצלחה במילוי תפקיד אחרון, ובכך תמרוץ להוכיח עשייה והצלחה.
 - 1.2 ביחס להרחבת הדיון גם על דרג זוטר יותר, האם עצם ההקפדה על קדנציות ורענון הדרג הבכיר, לא תוביל ממילא לתזוזה גם בדרג הזוטר יותר.
2. בחינת מענה לדרג הבכיר (ואולי בכלל) על ידי חיזוק רושציות בתפקידים בכירים באחריות גורם משה מתכלל (נציבות, או גורם מקצועי אחר). ככלל שזה הפתרון -
 - 2.1 מהו מנגנון הבחינה בסוף תקופת הקדנציה.
 - 2.2 מי הגורמים האחראים למימוש הרושציות, ומהם השיקולים בבחינת התפקיד הבא.
 - 2.3 כיצד בוחנים ומעריכים מנהל בתפקידו: הערכת 360- עמיתים, מנהלים, כפיפים ומקבלי שירות (ככל שרלוונטי) (הערה: יש צוות ייעודי לנושא הערכת מנהלים, אולם נחשוב האם לפתח כאן או רק להכניס בהכונה כללית).
3. ככל שהוחלט על סיום קדנציה, מה המענה שניתן לגורמים בכירים שפורשים משירות המדינה, באופן -
 - 3.1 שקציבת הכהונה לא תהווה חסם מפני עובדים מיומנים לעבור למשרות קצובות.
 - 3.2 יינתן מענה למגבלות המוטלות על עובדים בכירים עם פרישתם.

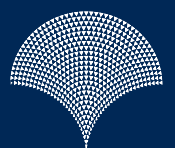


CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

- 3.3 המיומנות והידע שנרכשו על ידי אותו עובד במהלך שירותו ותפקידו לא יילכו לאיבוד (כגון: ליווי עובדים חדשים, מעבר לתפקיד באקדמיה, ייעוץ לממשלה ועוד).
- 3.4 מה הם המנגנונים המבטיחים את שימור הידע.
4. כיצד ניתן לקדם סיום קדנציות בכירים אשר מונו טרם ההחלטות.
5. האם וכיצד יש מקום להטיל קדנציות ו/או רוטציות על דרג הביניים ואולי אף על כלל עובדי המדינה. הערות ראשוניות בנושא שעלו בצוות-
- 5.1 היתרונות בהחלת קדנציות על כלל השירות, כתמריץ לעשייה, מצוינות ושיפור.
- 5.2 ככל שהדרג עולה, יש חשיבות גדולה יותר לקידום קדנציות.
- 5.3 אבחנה אפשרית בין עובדי מטה בו המעבר בין כלל המשרדים ויחידות הסמך, לבין עובדים מקצועיים בתוך המשרד, שאז הרוטציה בתוך המשרד.
6. האם יש מקום לקבוע חריגים לקציבת קדנציה. אם כן-
- 6.1 באלו נסיבות ייקבע חריג
- 6.2 מה המשמעות של החריג לקציבת קדנציה (קדנציה נוספת, הארכה בזמן מוגבל או לא מוגבל או חריגה אחרת).
- 6.3 מי הגורם שמקבל החלטה ביחס לאישור החריג.
7. כיצד מנגנון הרוטציות לא יהיה חסם לכניסת עובדים מחוץ לשירות המדינה.
8. התייחסות למנגנוני תמיכה בתהליך -
- 8.1 כיצד ניתן להצמיח ולהכווין אנשים לדרג בכיר.
- 8.2 חשיבה על מקומו של שירות המדינה כמי שמציע הכנה לפרישה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

המצב הקיים בישראל

הרקע המשפטי

החל משנת 2008 מקודמת בשירות המדינה רפורמה מקיפה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה שמטרתה העיקרית היא להתאים את היכולות של שירות המדינה לצרכים המשתנים של הציבור בישראל, באמצעות שיפור מבנהו הארגוני של השירות דרכי פעילותו וקידום היכולות של עובדיו תוך שיוב איכות השירות הניתן לציבור.

חלק חשוב ומרכזי ברפורמה זו נוגע לשיפור וייעול הסגל הבכיר בשירות המדינה ובכלל זה, קביעת הסדרי קדנציות ורוטציה ומנגנוני ניהול למכהנים בסגל הבכיר של שירות המדינה המתמנים על-ידי הממשלה או באישורה, בהליך של פטור ממכרז באמצעות ועדות איתור או בהליך של ועדת מינויים. בהחלטות הממשלה מס' 4062 (מיום 7.9.2008)¹ ומס' 4470 (מיום 8.2.2008)², נקבעו הסדרים לקציבת כהונתם של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה המתמנים על-ידי הממשלה או באישורה, בהתאם לאמות המידה ולעקרונות המפורטים להלן:

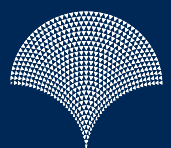
1. קבוצה א': תקופת כהונה אחת שאינה ניתנת להארכה - לתפקידים בכירים בשירות המדינה, בהם מתקיימים אחד או יותר מהמאפיינים הבאים, תקבע תקופת כהונה אחת שאורכה לפחות 5 שנים, ללא הארכה:
(1) משרות ניהוליות בכירות של ראשי מערכות גדולות בשירות המדינה (ייתכן כי במשרות ביטחוניות רגישות יש להוסיף אפשרות להארכת תקופת הכהונה לתקופה קצרה נוספת, בנסיבות מיוחדות);
(2) במשרות ניהוליות-מקצועיות בכירות בהן לעצמאות ולאי התלות של נושא המשרה חשיבות מיוחדת, כגון משרות שהנושאים בהן ממונים על אכיפת החוק, טוהר מידות ורגולציה.

2. קבוצה ב': תקופת כהונה הניתנת להארכה - לתפקידים בכירים בשירות המדינה, בהם מתקיימים המאפיינים הבאים, תקבע קדנציה קצרה יותר עם אפשרות להארכתה לתקופה נוספת, אחת או יותר (למשל 4 שנים + 4 שנים או 3 שנים וכו'):

(1) משרות מקצועיות בכירות, אשר המכהנים בהן אינם עומדים, ככלל, בראש המערכת, ואשר מתאפיינות בכך שנודעת חשיבות לצבירת הניסיון בתפקיד מחד גיסא, אך גם בצורך ברענון השורות, מעת לעת, מאידך גיסא;

(2) בתום תקופת הכהונה הקצובה הראשונה, ניתן יהיה, בהחלטה של השר הממונה, לאחר התייעצות עם נציב שירות המדינה, ובהתחשב בתפקודו של נושא המשרה ובצורך ברענון השורות, להאריך את הכהונה לתקופה נוספת, או להחליט שלא להאריך את הכהונה לתקופה נוספת ואז המשרה תתפנה. כל עוד לא התקבלה החלטה כאמור, ימשיך נושא המשרה בתפקידו.

¹ https://www.gov.il/he/departments/policies/2008_des4062
² https://www.gov.il/he/departments/policies/2009_des4470



3. קבוצה ג': תקופת כהונה שאינה קצובה אך כפופה לקביעת פרק זמן מינימלי לכהונה (פז"מ) - לתפקידים בכירים בשירות המדינה, בהם מתקיימים המאפיינים הבאים, לא תיקצב תקופת כהונה, אך ייקבע פרק זמן מינימלי לכהונה (בין 3 ל-4 שנים), בו לא ניתן יהיה להעביר את נושא המשרה מכהונתו (בכפוף לחריגים), וזאת במגמה להבטיח יציבות, המשכיות ואטרקטיביות של המשרה:

(1) משרות ניהוליות-מקצועיות בכירות, שהנושאים בהן מופקדים על ביצוע מדיניות הממשלה, והדורשות מידה גבוהה של אמון ותיאום בין נושאי המשרה לחברי הממשלה;

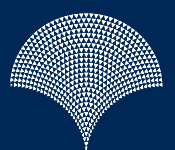
בתום תקופת הכהונה שנקבעה (הפז"מ), יהא רשאי הגורם הממנה לבצע חילופי גברי במשרה, לפי שיקול דעתו, או להאריך את הכהונה בתקופה קצובה נוספת או בתקופות קצובות נוספות, שלא יעלו, במצטבר, על תקופת הפז"מ, אך זאת מבלי לגרוע מהסמכות להפסיק את הכהונה בעקבות חילופי השר.

בסיומה של תקופת הכהונה, אין מניעה כי עובד שתקופת כהונתו הוקצבה ימונה, בכפוף לקיום הליכים לפי כל דין, למלא תפקיד אחר בשירות מדינה. כמו כן, נקבע כי סיום העסקה של נושא משרה בשירות המדינה בתום תקופת הכהונה, ייחשב לפרישה מן השירות ויזכה את נושא המשרה בזכויות המגיעות לו על-פי דין או חוזה וכן נקבעו הנחיות לסיום העסקה של נושא משרה בשירות המדינה בתוך תקופת הקדנציה או הפז"מ.

בהמשך, החליטה הממשלה גם על קציבת כהונתם של היועצים המשפטים לממשלה.³ בהחלטת ממשלה מס' 1154 (מיום 27.12.2009),⁴ נקבע כי מועד לכניסתן לתוקף של ההחלטות כאמור, יהיה שישה חודשים לאחר אישורן, קרי יום 27.6.2010. בנוסף, נקבעה הוראת מעבר למשרתים בשירות המדינה במועד כניסתן של ההחלטות לתוקף.

החלטות אלו התוו את העקרונות הכלליים לקציבת כהונה של נושאי משרה בכירים בשירות הציבורי. לאחר מכן, התקבלו החלטות ממשלה נוספות אשר קבעו הסדרים ספציפיים ביחס לנושאי משרה נוספים בשירות הציבורי. כך למשל, במסגרת החלטה מס' 2252 של הממשלה מיום 5.9.2010, נקצבה כהונתו של הרמטכ"ל לתקופה של שלוש שנים, תוך שנקבע כי הממשלה רשאית להאריך את כהונתו לתקופה שלא תעלה על שנה, בנסיבות מיוחדות.⁵

³ החלטה מס. 631 של הממשלה מיום 26.07.2009, "קציבת כהונתן של משרות בכירות מכהונות בשירות המדינה" https://www.gov.il/he/departments/policies/2009_des631
⁴ https://www.gov.il/he/departments/policies/2009_des1154
⁵ https://www.gov.il/he/departments/policies/2010_des2252; ראו גם החלטה מס' 1758 של הממשלה מיום 31.7.2016, במסגרתה הוראה תקופת כהונה של מנהלת מינהל התכנון דאז, בית שורץ, לחמש שנים ושלושה חודשים



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

הרפורמה בנציבות שירות המדינה

בספטמבר 2011, לבקשת ראש הממשלה בנימין נתניהו, התקבל דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג, אשר עסק בדרכים לשיפור מנגנוני ההון האנושי בשירות המדינה (להלן - "דוח הרפורמה"). חלק חשוב ומרכזי בדוח הרפורמה נגע לשיפור וייעול הסגל הבכיר בשירות המדינה, ובכלל זה קביעת הסדרי קדנציות ורוטציה ומנגנוני ניהול למכהנים בסגל הבכיר של שירות המדינה.

בהתאם להמלצות דוח הרפורמה הוקמה, בהחלטת הממשלה מס' 3993 מיום 18.12.2011,⁶ ועדה ציבורית לשיפור מנגנוני ניהול האנושי בשירות המדינה בראשות נציב שירות המדינה, אשר עיקרי המלצותיה אושרו על-ידי הממשלה בהחלטה מס' 481 מיום 30.6.2013.⁷

ביום 8.3.2015, התקבלה החלטת ממשלה מס' 2464, אשר קצבה קדנציות לטווח של בין 4-8 שנים, לצורך מיצוי הניסיון והעברת הידע הנצבר במהלך הכהונה בתפקיד תוך שמירה על רענון השורות וקידום המצטיינים. עוד נקבע בהחלטה זו, כי מנגנוני ביום 8.3.2015, התקבלה החלטת ממשלה מס' 2464,⁸ אשר קצבה קדנציות לטווח של בין 4-8 שנים, לצורך מיצוי הניסיון והעברת הידע הנצבר במהלך הכהונה בתפקיד תוך שמירה על רענון השורות וקידום המצטיינים.⁹ עוד נקבע בהחלטה זו, כי מנגנוני הניהול והרוטציה לרבות תנאי ההעסקה הנלווים שייקבעו, יחולו על מי שנתמנה לאחר יום 15.6.2015 למשרה הנמנית על רשימת המשרות בסגל הבכיר המוביל של שירות המדינה.

הפעלת מנגנוני רוטציה וקדנציות לסגל הבכיר המוביל: הנחייה מס' 1.6

בעקבות החלטות הממשלה והרפורמה בנציבות שירות המדינה, פעל מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה בשיתוף הגורמים הרלוונטים ליישום ההחלטות, ובכלל זה עסק בהשלמת ריבוד רובן המכריע של משרות הסגל הבכיר המוביל בשירות המדינה בהתאם לרמות הריבוד שנקבעו בהן, קביעת רמות השכר בסגל הבכיר המוביל ובסגל הבכיר וקביעת כללים בנוגע לקידום בשכר במסגרת רמות השכר. שינויים אלו הוטמנו בהנחייה נציב מס' 1.6 (להלן - "הנחייה מס' 1.6"),¹⁰ אשר עודכנה מעת ולעת, ומטרתה לקבוע את הכללים לאופן יישום החלטות הממשלה, ולהביאן לידיעת העובדים והמנהלים בשירות המדינה.

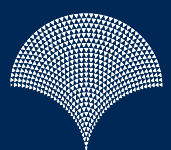
⁶ https://www.gov.il/he/departments/policies/2011_des3993

⁷ https://www.gov.il/he/departments/policies/2013_des481

⁸ https://www.gov.il/he/departments/policies/2015_dec2464

⁹ בהתאם להחלטת הממשלה, משרה נמנית על הסגל הבכיר המוביל אם מתקיים בה אחד מאלה: (1) משרות במתח דרגות 42 - 44 ומעלה בדירוג המח"ר או בדרגות המקבילות בדירוגים אחרים, לגביהן מתקיימים שני התנאים המצטברים הבאים: (א) כפיפי מנכ"ל משרד ממשלתי, מוקבל מנכ"ל או מנהל יחידת סמך; (ב) ראש המדרג הניהולי או המקצועי הספציפי בתחום, במשרד או ביחידת הסמך. ייתכנו מקרים חריגים בהם יקבע נציב שירות המדינה שמשרה נמנית על הסגל הבכיר המוביל, על אף שמתקיים בה רק תנאי אחד מהתנאים שלעיל; (2) משרות במתח דרגות 42 - 44 ומעלה בדירוג המח"ר או בדרגות המקבילות בדירוגים אחרים אשר המכהנים בהן הם מנהלי מחוזות במשרדי ממשלה; להחלטת הממשלה צורפה רשימת משרות הסגל הבכיר המוביל. רשימה זו התעדכנה מעת לעת על-ידי הממשלה וכן בהחלטת נציב שירות המדינה.

¹⁰ https://www.gov.il/he/departments/policies/guide_line_16



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

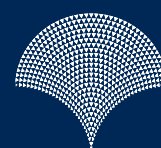
בהתאם להחלטות הממשלה הרלוונטיות, הנחיה מס' 1.6 אינה חלה על נושאי משרה שנקבעו לגביהם הסדרים אחרים לקציבת כהונה בהחלטת ממשלה, בחקיקה בהסכמים ובנהלים, וכן אינה חלה על מי שבסיום כהונתו כיהן מנכ"ל של משרד ממשלתי, מי שמשרתו נקבעה כמקבילה למשרת מנכ"ל, מי שתנאי העסקתו הוקבלו באופן אישי למנכ"ל ומי ששכרו מוקבל לשכר של נושא משרה שיפוטית. כמו כן, הוראות הנחיה מס' 1.6 אינן חלות על משנים למנכ"לים במשרדי הממשלה אשר התמנו למשרתם בפטור ממכרז בהתאם להחלטת הממשלה מס' 3075 מיום 15.10.2017.¹¹ במקביל, עודכנה רשימת המשרות בסעיף 11.96 לתקשי"ר בהתאם, כך שנוספה לה עמודה המציינת את סוג הקדנציה שנקבעה לכל משרה ואת משכה. לדוגמה:

משרד ראש הממשלה	
1. מזכיר הממשלה (חוק הממשלה, התשס"א-2001, ס' 8)	אין קביעת תקופת כהונה. (החלטת ממשלה מס' 4470 (8.2.2009))
2. מנהל הוועדה לאנרגיה אטומית	כהונה של 5 שנים וניתן להאריכה עד 3 שנים נוספות. (החלטת ממשלה מס' 4470 (8.2.2009))
3. נציב שירות המדינה (חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ס' 6)	6 שנים ואינה ניתנת להארכה. (החלטת ממשלה מס' 4470 (8.2.2009))
4. ראש המטה לביטחון לאומי (חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, ס' 3(א))	אין קביעת תקופת כהונה. (החלטת ממשלה מס' 4470 (8.2.2009))
5. המשנה לראש המטה לביטחון לאומי (החוק הנ"ל, ס' 5(א)) (2/ס)	כהונה של 5 שנים וניתן להאריכה בתקופות נוספות ובלבד שלא יכהן יותר מ-10 שנים. (חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, ס' 5(ד))

בכפוף למודל שנקבע בדוח הרפורמה קובעת הנחייה מס' 1.6, כי תקופת כהונה תקנית תהיה תקופה של **שש שנים**, כאשר מתום השנה הרביעית בתפקיד נושא המשרה יהיה רשאי להתמודד לתפקיד אחר בסגל הבכיר המוביל במסגרת מנגנוני הרוטציה.¹² ואולם, נציב שירות המדינה או מי שהסמך לכך, יהיה רשאי להאריך את תקופת הכהונה התקנית בשנתיים נוספות, ובמקרים חריגים, נציב שירות המדינה רשאי להאריך את הכהונה לתקופה נוספת מטעמים מיוחדים שירשמו. בהקשר זה נקבע כי מינהל הסגל הבכיר יפרסם נוהל מפורט בנוגע לאופן הפעלת מנגנוני הרוטציה, ובכלל זה: דרך פרסום המשרות, אופן הגשת המועמדות, הקריטריונים והתבחינים שעל בסיסם תתאפשר הגשת מועמדות ואופן בחירת המועמדים באותן משרות. ביום 4.10.2018, הוציא נציב שירות המדינה הודעה נוספת, מס' ע/ו2, בנושא "קביעת תקופת כהונתם של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה", במסגרתה פורסם תיקון לתקנון שירות המדינה ועוגנו בו אמות המידה והעקרונות שנקבעו בהחלטות הממשלה האמורות.

¹¹ https://www.gov.il/he/pages/dec3075_2017

¹² למעט מנהל אשר בתום תקופת הכהונה התקנית נותרו לו עד חמש שנים לגיל הפרישה, שאז ימשיך לכהן בתפקידו עד גיל הפרישה אם ירצה בכך.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

הסדר התמודדות מיוחד לעובד הנמנה על הסגל הבכיר המוביל
ביום 29.6.2023, עדכן נציב שירות המדינה את הנחייה מס' 1.6 כך שנוסף לה פרק ה' שעניינו "הסדר התמודדות מיוחד במכרזים למשרות בסגל הבכיר המוביל". עיקר השינוי הוא בקביעת שני מסלולי מכרז מקבילים למכרזים בין משרדיים למשרות בסגל הבכיר המוביל: מסלול רגיל ומסלול מיוחד ("ירוק") המיועד לעובדים בסגל הבכיר אשר מנגנון הרוטציה חל עליהם.¹³

במסלול הרגיל, יחולו כללי המיון הרגילים ביחס למכרזים בין-משרדיים בשירות המדינה, לרבות הליכי המיון המוקדמים לשלב ועדת הבחונים, מרכזי הערכה או כל כלי מיוני אחר. רק מועמד שיעבור את קו החתך בשלבים המוקדמים יוזמן לועדת הבחונים.

במסלול הירוק, העובד יהיה זכאי להגיע ישירות לשלב הסופי של המכרז - ועדת הבחונים - ללא צורך בהליכי מיון מוקדמים. ככלל, נקבע כי 50% מן המועמדים שיופיעו בפני ועדת הבחונים יהיו מועמדים שניגשו למכרז במסלול הירוק. במידה וניגשו מתחת ל-50% ממסלול מסוים (ירוק או רגיל), בסמכות נציבות שירות המדינה להורות על שינוי התמהיל שנקבע לכל אחד מן המסלולים כאמור. כך לדוגמה, במכרז שבו ניתן להעלות 12 מועמדים לשלב ועדת הבחונים, אם היו 8 מועמדים במסלול הרגיל ו-4 מועמדים במסלול הירוק, המכרז ימשיך כרגיל בהתאם לחלוקה זו, וכך גם במקרה הפוך.

ככל שלמכרז מסוים ניגשו מספר מועמדים העולה על 50% מסך המועמדים שניתן לזמנם לוועדה דרך המסלול הירוק, מינהל הסגל הבכיר בשיתוף עם אגף בכיר גיוס ומיון יגבשו את הרשימה הסופית של המועמדים שיזומנו לוועדה במסלול הירוק, וזאת על בסיס תבחינים ומשקולות שנקבעו מראש על ידיהם בהתאם לכללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961.

על מנת לעודד מעבר רוחבי בין משרות בסגל הבכיר, נקבע כי בעת מעבר בין משרות בסגל הבכיר לא ייפגע שכרו של העובד, ותישמר רמת השכר הגבוהה מבין רמות השכר של המשרות. בנוסף, על מנת לעודד מעבר רוחבי בין משרות בסגל הבכיר שאינו סגל בכיר מוביל, נקבע כי עובד העובר ממשרה אחת למשרה שניה ברמת שכר ג2, יהיה זכאי בעת המעבר לדרגת שכר גבוהה ב- 1,000 ₪ מדרגת השכר לה היה זכאי עובר למעבר למשרה החדשה, ובלבד שהשלים ארבע שנות עבודה במשרתו הקודמת.¹⁴

¹³ במסגרת ההסדר נקבע כי נושא משרה שהתמנה למשרה בסגל הבכיר המוביל החל מיום כ"ח בסיוון התשע"ה (15.6.2015) ושחלה עליו החלטת הממשלה 2464, תקצב כהונתו לתקופת כהונה תקנית של 6 שנים (עם אופציה להארכה עד 8 שנים), כאשר החל משנת כהונתו הרביעית, יהיה רשאי להתמודד למשרה אחרת בסגל הבכיר המוביל. להוציא נושאי משרה אשר בעת סיום תקופת כהונה התקנית יוותרו לו חמש שנים ומשה עד לגיל פרישה בהתאם לחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004. נציב שירות המדינה או מי שהסמיך לכך, רשאי, במקרים מיוחדים, להאריך את תקופת כהונה התקנית עד שנתיים נוספות, לנושא משרה שהתמודד למשרה אחרת בסגל הבכיר המוביל, בהתאם לנוהל, ולא עבר למשרה אחרת - אך לא יותר מתקופה כוללת של שמונה שנים בכהונה. במסגרת שיקוליו האם להאריך את כהונה יחשב הנציב, בין השאר, בשיקולים ארגוניים ומערכתיים לרבות עמדת הממונה הנוגע בדבר, צרכי המערכת, שינויים ארגוניים, ובשיקולים אחרים הנוגעים לעובד ובכלל זה הערכות העובד שלו, היסטוריית התמודדות שלו עד כה בהתאם להסדר, הצהרת כוונת של העובד ביחס להתמודדות עתידית על משרות במסגרת הנהל, הליכים פליליים או משמעתיים אם מתקיימים בעניינו, וכן במשתנים נוספים הרלוונטיים לעניין. כמו כן, עד ליום 31.12.2023, יהיה רשאי נציב שירות המדינה להביא בחשבון, במסגרת השיקולים להארכת כהונה, את העובדה כי הנחיה נכנסה לתוקפה רק לאחרונה, ועל כן לא היה היצע מספיק של משרות בסגל הבכיר המוביל במסגרת הסדר זה במהלך התקופה שממועד קבלת החלטת הממשלה ועד למועד פרוסום הנהל. הארכת כהונה לשמונה שנים תותנה בחתימתו של העובד על מסמך ויתור על הפעלת אחת מהחלופות שבסעיף 33 לפרק ה' בנהל. עובד שכהונתו הוארכה לשמונה שנים יסיים את שירותו במדינה בתום תקופת כהונה המוארכת, אלא אם נבחר או עבר למשרה אחרת לפני תום תקופת כהונה המוארכת.

¹⁴ לדוגמה: עובד המועסק במשרה ברמת שכר ג2 והגיע לדרגת השכר העליונה ברמת השכר 26,000₪, עם מעברו למשרה אחרת ברמת שכר ג2, יהיה זכאי לתוספת של 1,000₪ לשכרו לאחר המעבר. בכל מקרה, שכרו של עובד כאמור לא יעלה על 27,000₪.



הנחיות ביחס למסלול הירוק

תחילה, יפיץ מנהל הסגל הבכיר למשרדים הרלוונטיים את רשימת על המשרות הקצובות בסגל הבכיר המוביל. לאחר קבלת המידע על-ידי האחראי במשרד, זה יערוך בירור עקרוני אם כל העובדים שהחלו או יחלו את שנת כהונתם הרביעית במשרה, לגבי כוונותיהם ביחס להמשך שירותם. האחראי ימסור למינהל הסגל הבכיר את רשימת המשרות הפנויות במשרד או משרות שיתפנו במהלך השנה הקלנדרית הנוכחית, הרלוונטיות להליך זה. על בסיס המידע שיתקבל, יגבש מינהל הסגל הבכיר רשימת משרות אשר אמורות להתפרסם במהלך אותה שנה קלנדרית בהתאם לנוהל, כאשר ניהול המשרות ייעשה ככל הניתן לפי אשכולות מקצועיים.

המשרות תתפרסמנה במערכת הגיוס של אגף בכיר גיוס ומיון ובמקביל, מינהל הסגל הבכיר יפנה לכל העובדים המהכנים במשרות הסגל הבכיר המוביל הקצובות במועד הפרסום הרלוונטי, אשר החלו את שנתם הרביעית במשרה, ויפנה את תשומת ליבם לפרסום. הפניה למועמד תיעשה ככל הניתן בהתאם לאשכולות המשרות.

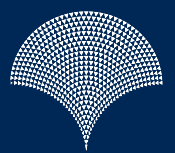
במסגרת הנוהל נקבעו תנאים מצטברים המקנים לעובד זכאות להתמודד במכרז במסלול הירוק:

1. משרתו נמנית על הסגל הבכיר המוביל וחלה עליו הנחיה מס' 1.6.¹⁵
2. במועד הקבוע לסיום הגשת המועמדות למשרה במסגרת המכרז הבין-משרדי, החל העובד את שנת עבודתו הרביעית במשרתו הנוכחית. לעניין זה לא יובא בחשבון מינוי זמני לרבות מילוי מקום או מינוי בפועל.
3. העובד עומד בתנאי הסף שנקבעו למשרה אליה הוא מתמודד.
4. דרגת התקן הגבוהה ביותר הצמודה למשרתו הנוכחית של העובד, זהה או גבוהה מדרגת התקן הגבוהה ביותר הצמודה למשרה אליה מתמודד.

מינהל הסגל הבכיר ינפיק אישור זכאות לעובד שיבקש להתמודד במכרז במסגרת המסלול הירוק, ככל והוא עומד בתנאים המיוחדים שנקבעו. אישור הזכאות יפקע בעת מינוי למשרה חדשה. מרגע שהמועמדים מגיעים להיבחן בפני ועדת הבחונים, ימשיך המכרז להתנהל לפי הכללים הרגילים. ואולם, במסגרת הציון הסופי של המועמדים בוועדה, לא יובא בחשבון ציון של כל הליך מיון מוקדם, ככל שהתקיים, לרבות של הליך מיון שהתקיים לגבי המועמדים במסלול הרגיל, וישמש לצורך סינון בלבד.

במסגרת העדכון להנחיה מס' 1.6 נקבע, כי מינהל הסגל הבכיר ינהל מערך של חלופות ופתרונות אפשריים למקרים בהם עובד הנמנה על הסגל הבכיר סיים תקופת כהונה מרבית בת שמונה שנים במשרתו, ולא התמנה למשרה אחרת בסגל הבכיר המוביל לאחר שהגיש מועמדותו. בהקשר זה נקבע, כי באחריות המשרד בו מועסק העובד לפנות לנציבות שירות המדינה על-מנת שתתקבל החלטה בעניינו של העובד לפני תום שנת הכהונה השמינית. המטרה היא שבחינת החלופות תיעשה במהלך השנה השביעית והשמינית במשרה כדי לקבל החלטה לגבי העובד עוד בטרם סיים את כהונתו.

¹⁵ כמפורט בפרק ג' להנחיה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

במסגרת הבחינה כאמור, יילקחו בחשבון האופן שבו הוערך נושא המשרה על ידי הממונים עליו, הליכים פליליים או משמעתיים שמתקיימים בעניינו, צרכי המערכת, ומשתנים נוספים הרלוונטיים לעניין.

בין הפתרונות שהוצעו למקרים בהם עובד לא התמנה למשרה אחרת בסגל הבכיר המוביל:

1. העברה רוחבית למשרה אחרת בסגל הבכיר המוביל בהתאם להוראות התקשיר, בהסכמת המשרד או היחידה הקולטת;
2. אישור חופשה ללא משכורת לתקופה שתיקבע על-ידי מינהל הסגל הבכיר, שבמהלכה יינתן אישור להצגת מועמדות במסלול הירוק בהתאם לנוהל;
3. העברה למשרה בסגל התיכון של שירות המדינה, תוך התאמת השכר ותנאי ההעסקה לרמת המשרה הנמוכה יותר, שתיעשה באופן מדורג בתוך פרק זמן של שישה חודשים מיום ההעברה. נציבות שירות המדינה בתיאום עם המשרדים הנוגעים לדבר, תציע לעובד לפחות שתי משרות בסגל התיכון;
4. סיום העסקה בשירות המדינה.

קציבת כהונה בחקיקה

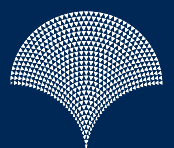
לצד הסדרי קציבת כהונה שנקבעו בהחלטות הממשלה, ניתן למצוא הסדרים גם בחקיקה בהם נקצבה כהונה של נושאי משרה בכירים בשירות הציבורי. הסדרים אלו שונים זה מזה בטיבם, ונגזרים מאופי התפקיד, מטרותיו וסמכויותיו הפרטניות.

למשל, בסעיף 7 לחוק-יסוד: מבקר המדינה, נקבע כי מבקר המדינה יבחר לתקופה של שבע שנים ויכהן לתקופת כהונה אחת בלבד; בסעיף 23 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, נקבע כי היועץ המשפטי לכנסת ימונה לתקופה של 5 שנים, אשר ניתנת להארכה בתקופות נוספות; סעיף 13(ב) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002, נקבע כי מבקר השירות ימונה לתקופת כהונה אחת של 5 שנים וסעיף 3(ב) מתייחס לכהונתו של ראש השב"כ, וקובע כי כהונתו תהיה לתקופה של חמש שנים, אם לא קבעה הממשלה תקופה קצרה יותר, וכן קובע אופציה להארכת תקופה זו לתקופה נוספת שלא תעלה על שנה אחת; סעיף 245(א) לחוק החברות, התשנ"ט-1999, נקבע כי דירקטור חיצוני בחברה ציבורית יכהן לתקופה של שלוש שנים, הניתנת להארכה לשתי תקופות נוספות.¹⁶

סטטוס יישום ההחלטות

דוח נציבות שירות המדינה משנת 2019

במסגרת "דוח בקרה, מדידה והערכת ביצועים מסכם בנושא: משרות פנויות בסגל בכיר ובסגל התיכון העליון 2010-2018" של נציבות שירות המדינה מחודש נובמבר 2019,¹⁷ נמצא כי מכלל המשרות בסגל הבכיר, כ-7% אינן



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

¹⁶ לדוגמאות נוספות ראו: סעיף 22 לחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983; סעיף 43(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994; סעיף 5(ג) לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969; סעיף 10(ב) ו-28 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010; סעיף 17 לחוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992; סעיפים 8-9, 42(ג) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984; סעיף 3(ב) לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000; סעיף 19(ג) לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998;

מאוישות נכון ליום הבדיקה (22.6.2019).

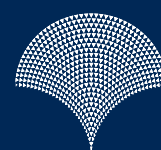


בסגל תיכון עליון (דרגה 43 בדירוג המח"ר) נמצא כי כ-5% מהמשרות אינן מאוישות.



כמו כן נמצא, כי מסך המשרות הפנויות הבכירות, ברוב המשרות לא התבצע הליך מכרזי כלל. בסגל הבכיר מתוך 133 משרות פנויות, 76 משרות הן במינוי ללא הליך ובסגל תיכון עליון מתוך 183 משרות פנויות, 117 משרות הן במינוי ללא הליך.

במסגרת הדוח בוצע פילוח לפי משרדים של משרות בסגל הבכיר שלא בוצע בהן הליך מכרזי או שבוצע בהן הליך מכרזי אך לא אוישו לאורך התקופה באופן חריג, מעל שנה או בין שנתיים ל-8 שנים. בין המשרדים החריגים ניתן למצוא את הרשות הארצית לכבאות והצלה, משרד המשפטים, רשות המיסים בישראל, משרד ראש הממשלה ומשרד החוץ. עוד נמצא, כי ממוצע זמן (בשנים), של משרות פנויות, במשרדים השונים הוא גבוה ועומד על למעלה מ-5 שנים.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שׂעוּבֵד. בשבילנו.

טבלה 1 : ממוצע זמן (בשנים) למשרות פנויות סגל בכיר

משרד	סה"כ משרות בכיר במשרד	סך משרות פנויות לחלוטין (בכיר)	ממוצע זמן למשרות פנויות לחלוטין במשרד (בשנים)	אחוז המשרות הפנויות במשרד
בית חולים שמואל הרופא	5	1	8.0	20%
בית חולים שער מנשה	5	1	7.6	20%
מרכז גריאטרי ראשל"צ	2	1	7.1	50%
משרד האנרגיה	20	3	5.8	15%
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	37	3	5.4	8%
משרד העלייה והקליטה	16	2	5.4	13%

טבלה 2 : ממוצע בשנים למשרות פנויות סגל תיכון עליון

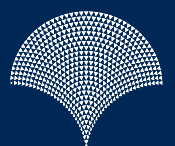
משרד	סה"כ משרות תיכון עליון במשרד	סך משרות פנויות לחלוטין (תיכון עליון)	ממוצע זמן למשרות פנויות לחלוטין במשרד (בשנים)	אחוז המשרות הפנויות במשרד
משרד התפוצות	1	1	6.9	100.0%
הרשות הממשלתית למים ולביוב	24	4	6.2	16.7%
הרשות הארצית לכבאות והצלה	111	17	4.4	15.3%
המועצה לביטחון לאומי	21	2	4.9	9.5%
רשות האכיפה והגבייה	34	2	7.4	5.9%

בפילוח לפי עיסוקים, ניתן לראות קושי באיזו משרות בקבוצות עיסוק מסוג מסוים, דבר העשוי להצביע על קושי באיזו משרות בהיבט המקצועי. המלצת אגף בקרה בהקשר זה, היא לבחון מחדש את דרישות המשרה בעיסוקים ואת תנאי השכר, בהתאם למקובל בשירות המדינה.

טבלה 3 : ניתוח לפי קבוצות העיסוקים

בכיר	פנויות	ללא הליך מתוך סך המשרות הפנויות	פנויות פחות משנה	פנויות מעל שנה	פנויות מעל 8 שנים
עובדים בפיקוח על כבאות רופאים	13	6 (46%)	1	4	8
עובדים לטיפול בנושאים של מדיניות חוץ	10	10 (100%)	4	6	0
מנהלים בתפקידי ניהול	9	7 (78%)	3	1	5
יועצים משפטיים	9	5 (56%)	3	1	5

תיכון	פנויות	ללא הליך מתוך סך המשרות הפנויות	פנויות פחות משנה	פנויות מעל שנה	פנויות מעל 8 שנים
מנהלים בתפקידי ניהול	25	6 (46%)	12	7	6
כלכלנים	16	5 (42%)	5	3	8
רופאים	13	10 (100%)	1	7	5
עובדים בפיקוח על כבאות	12	7 (78%)	1	1	10
עובדים במחקר חקלאי	12	5 (56%)	5	4	3



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

מסקנות והמלצות הדוח:

1. חסמים לאיוש משרות- מעל 50% ממשרות הסגל הבכיר הפנויות הן משרות ללא הליך מכרז (57% בסגל הבכיר ו-64% בסגל תיכון עליון). מדובר במכשול משמעותי ביישום ההישג הנדרש. בהליכים של מרבית המשרות לא נמצאו מועמדים ומרבית המשרות הן מתחומי הרפואה, המחקר, הנדסה ומערכות מידע.

2. פעולות נדרשות-

- 2.1 על היחידות לפעול בהקדם לאיוש מירב המשרות הפנויות בתקן.
- 2.2 על היחידות לבחון מחדש את המשרות פנויות מעל שנתיים ויותר, נחיצותן, רמתן.
- 2.3 על היחידות לתכנן מבעוד מועד, הליך פרסום מכרז, למשרות שעתידות להתפנות, בניית תכנית פעולה מוקדמת.
- 2.4 על היחידות לבצע מעקב ובקרה אחר משרות פנויות ומתפנות, על מנת לקצר את משך הזמן (יעילות) בגיוס אנשים איכותיים.
- 2.5 אגף הבקרה בחן את המשרות הפנויות בסגל הבכיר ובסגל התיכון העליון, נותרו אלפי משרות שהינן פנויות בדרג מירב ובדרג מסד המחייבות בחינה, בדיקה והסדרה.

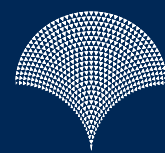
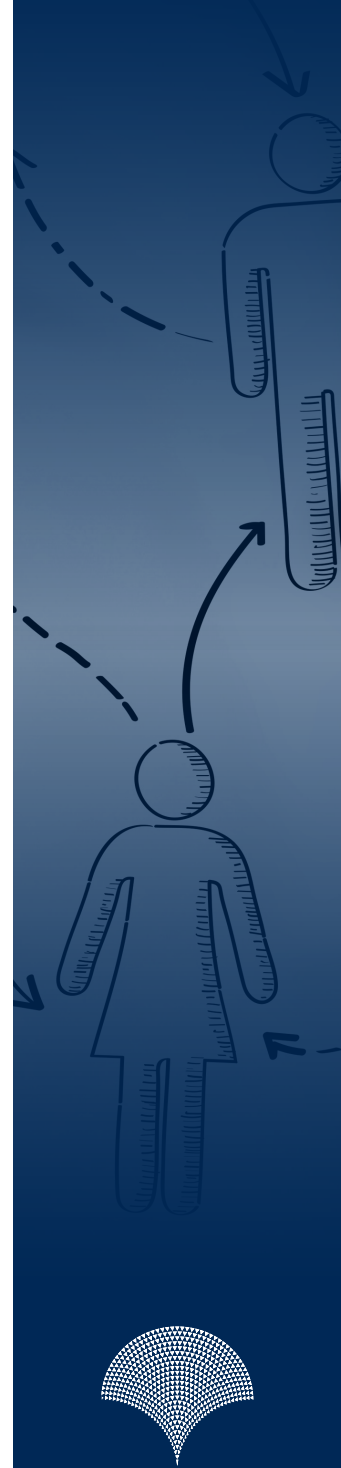
למן פרסום המלצות הדוח בשנת 2019, למעט רשימת משרות פנויות של הסגל הבכיר נכון לשנים 2021-2022,¹⁸ לא התקבלו נתונים או מידע נוסף מטעם מנהל הסגל הבכיר לגבי יישום החלטות הממשלה כאמור. בתגובה לבקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998, שהגיש המרכז להעצמת האזרח, טען מנהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה כי לגבי מרבית המידע שהתבקש "לא אפשרי" להעביר את המידע. בימים אלו הנושא בבירור מול נציבות שירות המדינה.

3. דוח "מוביליות תעסוקתית בשירות המדינה" של נציבות שירות המדינה, 2020

בחודש אוגוסט 2020, פרסמה נציבות שירות המדינה¹⁹ דוח שעסק במוביליות תעסוקתית בשירות המדינה ובו נמצא, כי משך כהונתם הממוצע של עובדי המדינה בתפקיד, 10.9 שנים, הינו ארוך בהשוואה למשק הישראלי בכללותו ולממוצע ה-OECD. כך, בקרב המועסקים בשירות המדינה, 72.1% בעלי ותק של 5 שנים ומעלה באותו מקום עבודה ול-50.8% ותק של 10 שנים ומעלה במקום עבודתם, כאשר מן השנה הרביעית ואילך ביצועי העובדים נמצאים במגמת ירידה, ככל הנראה בשל תחושת מינוי או אובדן עניין בתפקיד. עוד נמצא, כי 95% מן העובדים המועסקים בשירות המדינה למעלה מ-10 שנים, לא עברו כלל בין משרדי הממשלה או יחידות הסמך השונות לאורך תקופת כהונתם, וגם כאשר מתבצעים מעברים מעטים בשירות המדינה, אלו מתבצעים בתוך אותו משרד ממשלתי, ולא בין משרדים ממשלתיים

¹⁸ https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/csc_129/he/%D7%90%D7%99%D7%95%D7%A9%20%D7%9E%D7%A9%D7%A8%D7%95%D7%AA%20%D7%91%D7%A9%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%94.xlsx

¹⁹ הדוח נכתב על-ידי הגב' מיטל ניסים, מנהלת תחום תכנון הון אנושי וד"ר דוד קלר, עמית תכנית "ממשק".

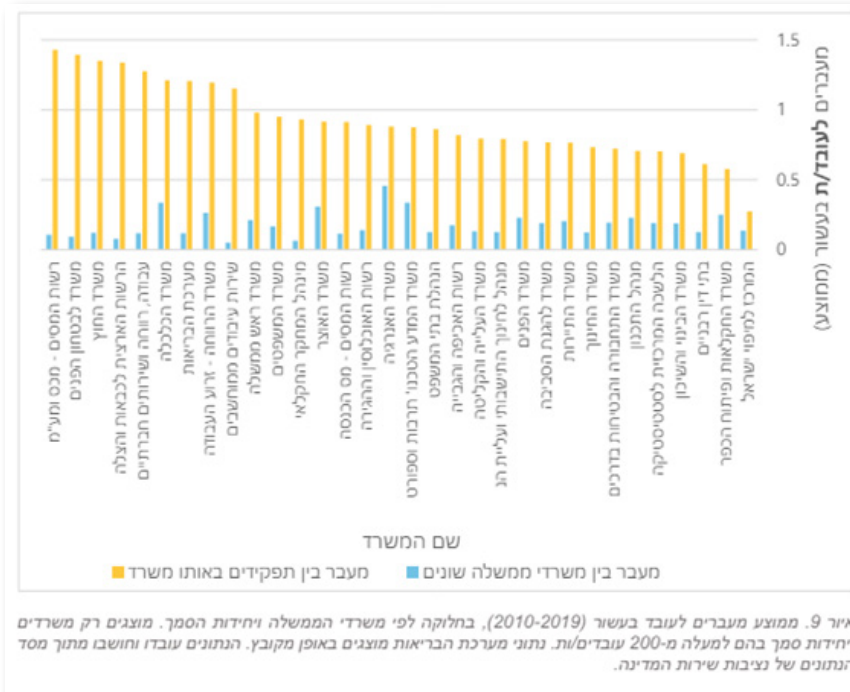


CECI

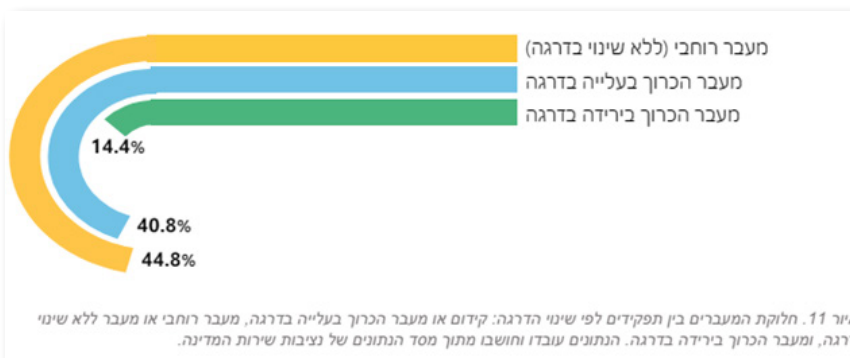
המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

שונים.²⁰ נתונים נוספים שנמצאו מראים, כי עובדים צעירים וכן עובדים בדרגות זוטרות (מירב ומסד) ובדרגות ביניים (תיכון), זזים יותר מעובדים מבוגרים וכן, כי עובדים בדירוגי המשפטנים ובדירוג המח"ר עוברים יותר בין משרדים שונים, בהשוואה לשאר העובדים. עוד נמצא, כי עם העלייה ברמת ההשכלה עולה גם תדירות המעברים בין משרדים שונים.²¹



על-פי נתוני הדוח, המעברים בשירות המדינה מתאפיינים במעברים רוחביים (ללא שינוי בדרגה) (44.8%), כשיתר המעברים כרוכים בעלייה בדרגה (40.8%) ורק מיעוט המעברים כרוך בירידה בדרגה (14.4%).²²



²⁰ הצלבת נתוני הוותק בתפקיד מחד עם ציוני הערכת העובדים לאורך השנים מאידך, מעלה כי משך תפקיד איטלי הוא 4 שנים. על כן, הומלץ להתייחס לשנים השלישית והרביעית בתפקיד כשנים בעלות פוטנציאל גבוה לקידום מדיניות ניוו. החריג לכלל זה הוא עובדים שרמת הבכירות שלהם גבוהה ולמשרד אין היצע תפקידים אטרקטיביים עבורם, שם הניידות תהיה בין-משרדית ולא פנים-משרדית.

²¹ החריג לכלל זה הוא עובדים שרמת הבכירות שלהם גבוהה ולמשרד אין היצע תפקידים אטרקטיביים עבורם, שם הניידות תהיה בין-משרדית ולא פנים-משרדית.

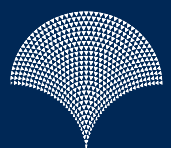
²² ככל הנראה, מפני שהירידה בדרגה מלווה בעליה בשכר וביוקרה מקצועית רבה יותר.

סקר שנערך בקרב 586 עובדים (לרבות מנהלים) בשירות המדינה המכהנים באותו תפקיד במשך 5 שנים לפחות, העלה מספר חסמים המונעים מהעובדים לעבור לתפקיד אחר:

- 82.2% מהעובדים השיבו כי היחידה שבה הם עובדים אינה מעודדת מעבר בין תפקידים.
- 64.7% מהעובדים השיבו שאינם עוברים תפקיד בשל קשיים גיאוגרפיים ותחבורתיים.
- 64.5% מהעובדים השיבו כי אינם עוברים תפקיד בשל היעדר שדרוג במתח הדרגות.
- 62.6% מהעובדים השיבו כי אינם עוברים תפקיד בשל היעדר שדרוג בשכר.
- 40% מהעובדים השיבו כי אינם עוברים תפקיד בשל אי-עמידה בתנאי הסף המכרזיים.

- את החסמים שהציגו העובדים, חילק הדוח לשלושה חסמים משמעותיים:
1. התמריצים למעבר חלשים למדי, בעיקר שדרוג בלתי מספק בשכר או במתח הדרגות.
 2. קשיים גיאוגרפיים ותחבורתיים.
 3. תרבות ארגונית שאיננה מעודדת מעבר בין תפקידים.

בניסיון למצוא פתרון לחסמים האמורים, הוצעו מספר צעדים לשימור וחיזוק מדיניות קיימת ו\או לאימוץ צעדי מדיניות חדשה:



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

סטטוס נוכחי	סטטוס ביצוע	מדיניות	חסם
כלי זה כבר קיים, יש לשקול הרחבת השימוש בו	בתהליך	הרחבת השימוש בהטלת תפקיד על עובד, שיקבל לתקופה קצובה תפקיד בנוסף לתפקידו הקבוע או במקומו, במסגרת אתגר משמעותי ורחב	מנגנוני העסקה וחסמים מבניים
	מומלץ כצעד מדיניות לבחינה בהמשך	יצירת מנגנון השאלת עובדים למשרדי ממשלה אחרים או לארגונים במגזר הציבורי, לצורך הרחבה וגיוון טווח הניסיון המקצועי והניהולי של מנהלים ועובדים בשירות המדינה, חיזוק שיתופי הפעולה בין חלקי המגזר הציבורי, ויצירת גמישות בתכנון מסלול הקריירה	
כיום מתבצע רק בתפקידי סגל בכיר	מומלץ כצעד מדיניות לבחינה בהמשך	קציבת כהונה לתפקידים מוגדרים בסגל התיכון, בדומה לנעשה כיום בסגל הבכיר. קציבה כזאת, מטבעה, תאלץ עובדים למצוא תפקיד חדש לקראת סוף הקדנציה	
במכרזים רבים כיום נדרש ניסיון קודם של מעל 4 שנים – בד"כ בתפקידים פרופסיונליים או בתפקידי ניהול	מומלץ כצעד מדיניות לבחינה בהמשך	קיצור משך הניסיון הדרוש להתמודדות במכרזים , ללא יותר מ-4 שנים. הדרישה הקיימת לניסיון ארוך מ-4 שנים מעודדת עובדים להישאר בתפקידים הקודם שנים רבות יותר, עד להשגת משך הניסיון הדרוש להתמודדות לתפקיד אחר	תרבות ארגונית שאינה מעודדת תנועות
ישנה טיטה מתקדמת למתווה ההכון בנציבות. המתווה מחייב פיתוחם של כלים נוספים בעולם המיון (מבחן כישורים, שאלוני הערכה עצמית וכיו"ב). בנוסף, יש להקצות משאבי כוח אדם להפעלת ההכון. יש להגדיר גם קריטריונים המכוונים הפניית עובדים למנגנון ההכון	בתהליך	יצירת מנגנון הכון תעסוקתי בתוך נציבות שירות המדינה. ההכון יסייע לעובדים המעוניינים בכך במציאת תפקידים רלוונטיים עבורם. יתרונו של מנגנון כזה בנש"מ הוא ביכולת לראות את כלל המשרות הפנויות בשירות המדינה, לצד צפי התפנות משרות, ולבצע התאמות בין עובדים למשרות עוד בטרם התפנות המשרה	
פיילוט למסלול קריירה בתחום ההון האנושי במשרות בדרג הביניים. כניסה של עובד/ת לתהליך יהיה בהתאם להערכת העובד ויתמקד תחילה בעובדים בעלי פוטנציאל לקידום בשנתיים הקרובות. הפיילוט מבוצע רק במשרדים ויחידות סמך אשר הביעו נכונות להשתתף בתהליך	בתהליך	הסמעת תהליך ניהול קריירה בשירות המדינה המעודד פיתוח אישי וצמיחה ככלים משמעותיים במענה לצרכי ההתפתחות של העובדים, זאת לצד הבטחת איכות הניהול וההובלה בשירות המדינה	
כיום, מנגנון חיפוש המשרות נשען כולו על יוזמת העובד, וכל הגשה לתפקיד נעשית בנפרד	מומלץ כצעד מדיניות לבחינה בהמשך	פיתוח מאגר לפנייה אקטיבית לעובדים שהגישו מועמדות למשרה בשנה האחרונה ועומדים במיון החתך ע"פ מדרג ומקצוע. בעת פתיחת משרה דומה תתבצע פנייה למועמדים אלו על מנת שיגישו מועמדות	



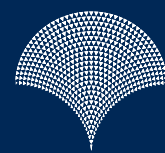
סטטוס נוכחי	סטטוס ביצוע	מדיניות	חסם
במסגרת מודל מפת העיסוקים החדשה של שירות המדינה יבחנו ויוגדרו כמות העיסוקים שתנאי הסף שלהם יאוחדו	בתהליך	צמצום ושיטוח של תנאי הסף בהם יש לעמוד כדי להתמודד במכרזים למשרות בשירות המדינה, למעט במשרות הדורשות רישיון	שונות בתנאי הסף בקרב תפקידים של יבית העשייה שלהם דומה
הושקה תכנית "המקפצה" המיועדת למנהלים בדרג הביניים בשירות המדינה (39-42). הושלם מחזור ראשון של תכנית מנטורינג למנהלות בשירות המדינה, המורכב מ-34 נשים: 17 מנהלות בכירות שליוו 17 מנהלות מצטיינות בדרג הביניים	בתהליך	פיתוח ויישום של תוכניות מנטורינג לאוכלוסיות מצומצמות ומוגדרות המיועדות לעודד מנהיגות בקרב מנהלים בדרג הביניים בשירות המדינה. התוכניות מתמקדות ביצירת תהליך ליווי למנהלים בדרג הביניים הרואים עצמם מתפתחים בשירות המדינה	
הביקוש עולה על ההיצע – יש מעט מאוד תוכניות מנטורינג מובנות בתוך שירות המדינה ויש המון מועמדים פוטנציאליים לכל אחת מהן. התוכניות כיום מתמקדות בעיקר בסגל התיכון ואין תוכניות לדרגים זוטרים יותר. ניתן להרחיב את מאגר המנטורים באמצעות התיית השתתפות בתוכניות המדרשה בכוננות לשמש כמנטור	מומלץ כצעד מדיניות לבחינה בהמשך	הרחבת תוכניות המנטורינג בשירות המדינה – איתור עובדים בדרגים התחיליים בעלי פוטנציאל קידום (על סמך השכלתם ויוזמי הערכת העובד שלהם). והצמדתם למנטורים מתנדבים מדרג הביניים ומן הסגל הבכיר בשירות המדינה	תחושת מסוגלות נמוכה של עובדים המעוניינים בתנועה בתוך השירות הציבורי
	מומלץ כצעד מדיניות לבחינה בהמשך	מיפוי מגמות בשוק העבודה , ועידוד העובדים שנמצאים במשרות בעלות פוטנציאל לשינוי, להתפתח ולהתאים את כישוריהם לשינויים בשוק העבודה, ע"י חלוקת ואוצרים לסדנאות והדרכות לפיתוח יכולות מקצועיות/כישורים	
נוהל שימור השכר הקיים משמר רכיבים מסוימים בלבד מתוך השכר, ואינו משקף את כל שכרו של העובד	מומלץ כצעד מדיניות לבחינה בהמשך	יצירת מנגנון חדש ומשופר לשימור שכר בעת מעבר בין תפקידים ובין משרדי ממשלה שונים. יש לפתח מנגנון שימור שכר חדש אשר מסתכל על שכר העובד "ברוטו", קרי כלל רכיביו, כשכר שיש לקחת בחשבון לצורך שימור	פערי שכר בין תפקידים והיעדר תמריץ להתנייד בין תפקיד לתפקיד באותו מתח דרגות בשל הירידה בשכר
נוהל עבודה מהבית בתקופת שגרה, מגובש בשיתוף עם אגף השכר במשרד האוצר. במהלך תקופת משבר הקורונה, מונהגת עבודה מהבית בהיקפים משתנים, בהתאם לשינויים האפידמיולוגיים	בתהליך	הרחבת האופציה לעבודה מרחוק/מהבית גם בשגרה, עבור תפקידים בהם הדבר אפשרי	קשיים גאוגרפיים ותחבורתיים

4. דוח של המרכז להעצמת האזרח משנת 2023

במרץ 2023 פורסם דוח מעקב אחר יישום החלטות ממשלה מס' 2464 ומס' 4470, של המרכז להעצמת האזרח. באשר להחלטת הממשלה מס' 2464, נבחנו שני רכיבים:

(א) **מקרים חריגים שלא נכנסו לנוהל קציבת הקדנציות** - בהתאם להחלטת הממשלה, במקרים אלו צריך להתקיים אחד משני התנאים: (1) כפיפי מנכ"ל משרד ממשלתי, מוקבל מנכ"ל או מנהל יחידת סמך; (2) ראש המדרג הניהולי או המקצועי הניהולי או המקצועי הספציפי בתחום, במשרד או ביחידת סמך;

- **סטטוס: לא יושם.** הדוח מצא כי לא הוסדר נוהל החרגה כאמור. יחד עם זאת, הוחלט עוד בשלב גיבוש החלטת הממשלה, כי משרות בסגל הבכיר המוביל במערכת הבריאות ובמערכת הביטחון שאינן משרות גנריות לא ייקצבו, וזאת בשל המאפיינים הייחודיים של מערכות אלה.
- (ב) **דיווח הנציבות על יישום ההחלטה** - החלטת הממשלה קובעת כי החל ממרץ 2020, על נציב שירות המדינה למסור לממשלה דיווח, אחת לשנה, אודות יישום ההחלטה על רכיביה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

- **סטטוס: לא יושם.** הדוח לא מצא מידע או נתונים אודות מסירת דיווח מטעם הנציבות לממשלה על יישום ההחלטה. יחד עם זאת, נמצא כי גורמי המקצוע בנציבות מעבירים מדי שנה לנציב שירות המדינה עדכון לגבי המצב במשרות הסגל הבכיר הקצובות.

באשר להחלטת הממשלה מס' 4470, נבחנו שני רכיבים:
(א) יישום המלצות הצוות באשר לסיוגן וקציבתן של קדנציות במשרות מקצועיות בכירות- בהתאם לשלושת הקבוצות כפי שנבקעו בהחלטת הממשלה (קדנציה קשיחה; קדנציה הניתנת להארכה ופז"ם).

- **סטטוס: יושם חלקית.** הדוח מצא כי בהתאם לתוכנית העבודה של נציבות שירות המדינה לשנת 2022, עולה כי היעד ליישום קציבת כהונה של המנהלים בסגל הבכיר המוביל בשירות המדינה עמד על 82%. כלומר, לא כל המשרות נקצבו בהתאם להחלטות הממשלה, אך חלק ניכר כן נקצב או עתיד להיקצב כחלק מעבודת הנציבות. עוד נמצא, כי פורסם נוהל קדנציות כאמור, אך הוא לא הוחל בפועל ולפיכך הקדנציות לא מבוצעות כנדרש.

בהקשר זה יוער, כי במסמך "עיקרי תוכניות העבודה לשנת 2023 משרדי הממשלה ויחידות הסמך", דווח כי שיעור המנהלים בסגל הבכיר המוביל בשירות המדינה שכהונתם נקצבה, מקרב כלל משרות הסגל הבכיר המוביל, שהוגדרו כמיועדות לקציבה עומד על 80% בשנת 2022, כאשר בשנת 2023, נקבע מדד של 83% לבחינת יישום המדיניות.²³

(ב) הקמת צוות בינמשרדי בכיר- בהחלטת הממשלה נקבע כי יוקם צוות בינמשרדי בכיר, כאשר מטרת הצוות היא לגבש תוך שלושה חודשים המלצות שיוגשו לממשלה בנוגע להחלת ההסדר על נושאי משרה בכירים בשירות המדינה לרבות גיבוש הוראות מעבר בדבר מועד התחולה לגבי אותם עובדים מכהנים אשר ההחלטה תחול עליהם.

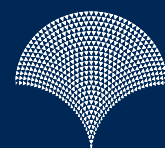
- **סטטוס: יושם.**²⁴

טבלה המסכמת את סטטוס קציבת המשרות בסגל הבכיר:

מספר		משרות קצובות
	49	אמון (מנכ"ל, משנים, משרות ביטחוניות ומשרות מיוחדות ברוה"מ)
	143	מכח החלטת ממשלה/חקיקה (ועדות איתור/מינויים)
	26	מכח החלטת ממשלה/דוח אברמוביץ' (יועמשים משרדי ממשלה)
	799	החלטת ממשלה 2464
84%	1017	סה"כ
מספר		משרות שאינן קצובות
	29	מערכת הביטחון
	139	מערכת הבריאות
	20	י"ש הערת אזהרה כללית - אין קציבה ספציפית (יועמשים יח' סמך/מינהליות)
16%	188	סה"כ
	1205	סה"כ משרות סגל בכיר מוביל

²³ בעמ' 324.

²⁴ להרחבה ראו החלטה מס' 1154 של הממשלה מיום 27.12.2009.
https://www.gov.il/he/departments/policies/2009_des1154



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

גורמים האחראים ליישום ההחלטות והמדיניות

אגף מינהל הסגל הבכיר של נציבות שירות המדינה

מטרת האגף היא ניהול אוכלוסיית הבכירים והעתודה בשירות המדינה. האגף אחראי על הסדרה ותכלול של נושא קציבת הכהונה של עובדים בסגל הבכיר בשירות המדינה ובכלל זה, קציבת הכהונה של עובדים בכירים שהינם מינויי ממשלה בפטור ממכרז שנקצבו בהתאם להחלטות הממשלה הרלוונטיות.

בנוסף, האגף אחראי על טיפול בסוגיות שונות הנובעות מקציבת הכהונה או בשל סיום הכהונה הקצובה, לרבות תנאי הפרישה להם זכאי עובד כאמור. האגף אחראי גם על הפעלה ויישום של נוהל התמודדות מיוחד בהתאם להנחיית הנציב 1.6 לעובדים בסגל הבכיר המוביל שכהונתם נקצבה לפי החלטת הממשלה 2464 וכן לניהול ועדכון רשימת הסגל הבכיר המוביל בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2464 ממרץ 2015. באחריות האגף גם נושא איוש וריבוד המשרות בהתאם לכללים שנקבעו בהחלטת הממשלה 2464 ובהנחיה מס' 1.6. בתוך כך, האגף אחראי על גיבוש נוהל תנאי סף למשרות בכירות ובחינה ויישום של נוהל זה.

בעלי תפקידים:

מר ניסים מזרחי

מנהל/ת האגף:

מנהל מינהל הסגל הבכיר

טלפון: 074-7699452

@ דואר אלקטרוני: NissimMz@csc.gov.il

מנהלי/ות תחומים בכירים (לפי א-ב):

מר יוסי גוילי

מנהל תחום בכיר - מינהל הסגל הבכיר

טלפון: 074-7699448

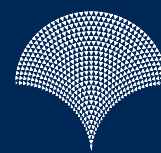
@ דואר אלקטרוני: yossigv@csc.gov.il

גב' נילי ישראל-וינברג

מנהלת תחום בכירה - מינהל הסגל הבכיר

טלפון: 074-7699453

@ דואר אלקטרוני: niliis@csc.gov.il



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

מר ניגטו סמו

מנהל תחום בכיר- מינהל הסגל הבכיר

טלפון: 074-7699454

@ דואר אלקטרוני: nagatose@csc.gov.il

גב' לימור צרויה

מנהלת תחום בכיר- עתודות ומסלולי קריירה (בפועל)

טלפון: 074-7699447

@ דואר אלקטרוני: limorse@csc.gov.il

מר אהרן גרוס

מנהל תחום- עתודות לסגל הבכיר וניהול קריירה

טלפון: 074-7699449

@ דואר אלקטרוני: aarongr@csc.gov.il

גב' איילת מאור

מינהל הסגל הבכיר

טלפון: 074-7699444

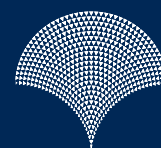
@ דואר אלקטרוני: ayeletba@csc.gov.il

גב' נויה קלה

מנהלת לשכת מינהל הסגל הבכיר

טלפון: 074-7699333

@ דואר אלקטרוני: noyaka@csc.gov.il



CECI

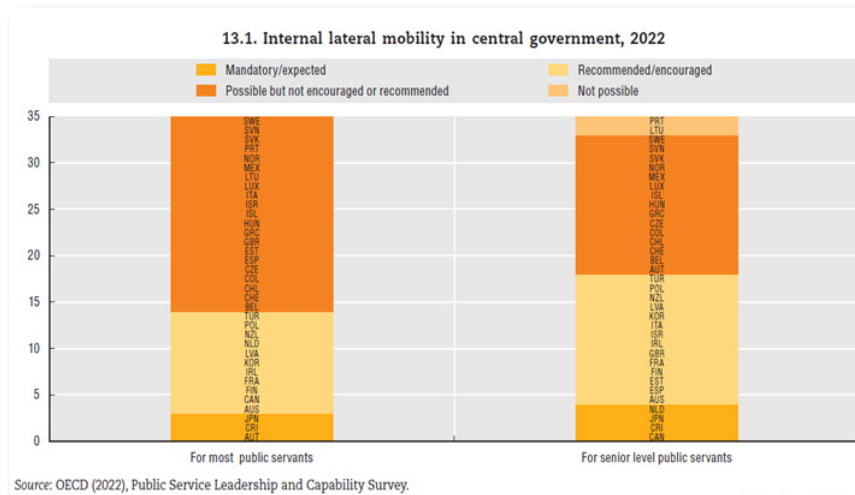
המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

סקירה השוואתית

אפשרויות נידוד, קציבת קדנציות וכלים להשגת נידודות אופטימלית

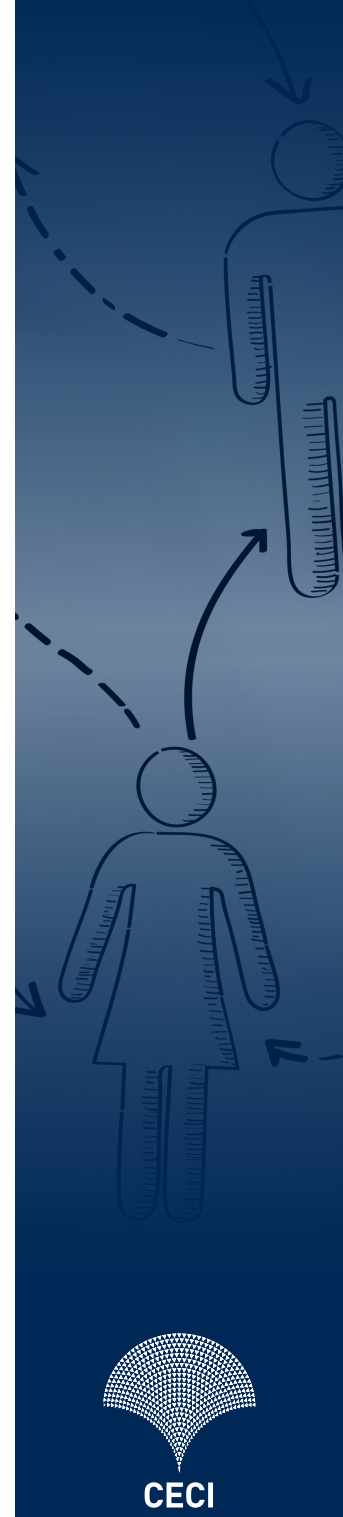
בכל מדינות ה-OECD, מתאפשרת נידודת רוחבית במשרות ציבוריות, קרי העברת נושא משרה למשרה מקבילה באותה רמה היררכית. ככלל, נידודת רוחבית איננה חובה (למעט בשלוש מדינות: אוסטרליה, קוסטה ריקה ויפן), אך היא מומלצת בכשליש מהמדינות. המספרים מעט גבוהים יותר בקרב משרות בכירות, בהן נידודת מומלצת ב-14 מתוך 35 מדינות (40%) (ראו תרשים 13.1).



מתוך כלל מדינות ה-OECD, 30 מדינות מקיימות נידודת בדרך של מיקרו-משימת, היינו עבודה עבור צוות/יחידה נוספת במשרה חלקית; 34 מדינות מקיימות נידודת בדרך של שיבוץ קצר טווח לגופים אחרים בשירות הציבורי (פחות משנה ובמשרה מלאה); 32 מדינות מקיימות נידודת בדרך של שיבוץ ארוך יותר עם אפשרות לחזור לתפקיד המקורי; 14 מדינות מקיימות נידודת בדרך של תוכניות חילופים (Exchange programmes); ו-10 מדינות מקיימות נידודת בדרך של רוסציה (להרחבה ראו פרק 3.א להלן בנושא "מנגנוני נידודות").²⁵

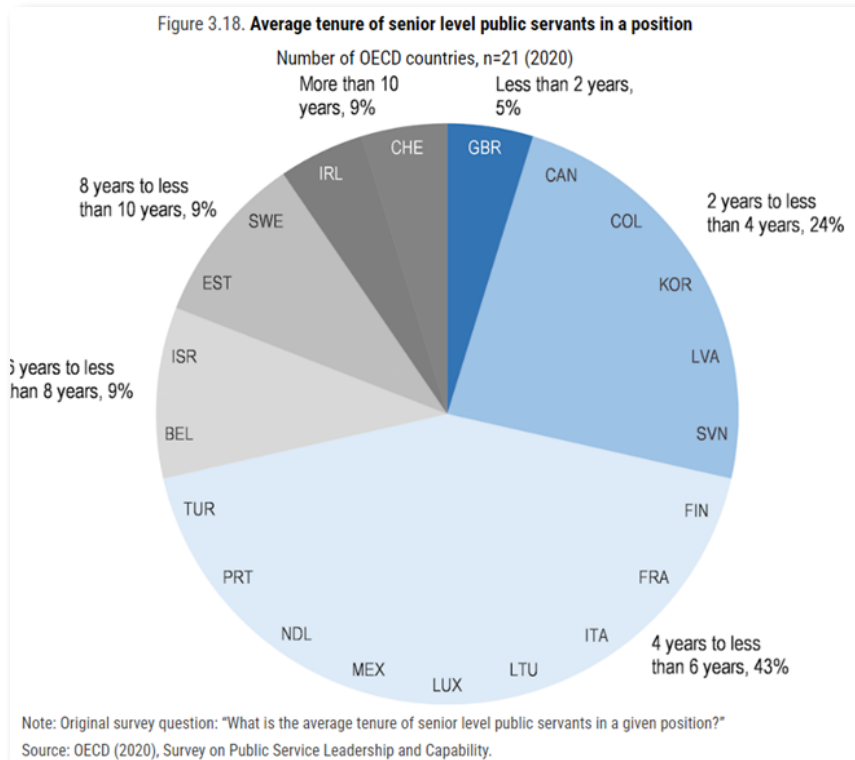
Country	Micro-assignment (working for another team/unit part-time)	Short term assignment (less than a year, full time)	Longer term secondments (with right to return)	Exchange programmes	Rotation programmes
Australia	◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Austria	◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Belgium	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Canada	◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Chile	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Colombia	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Costa Rica	◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Czech Republic	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Denmark	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Estonia	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
France	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Finland	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Greece	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Hungary	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Iceland	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Ireland	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Israel	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Italy	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Japan	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Korea	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Lithuania	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Luxembourg	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Mexico	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Netherlands	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
New Zealand	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Norway	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Poland	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Portugal	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Slovak Republic	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Slovenia	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Spain	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Sweden	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Switzerland	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Turkiye	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
United Kingdom	◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
OECD Total	30	28	19	5	8
◆ Within one entity	19	31	25	6	4
◆ To other entities within the public service	3	10	15	5	1
◆ Internationally (e.g. EU, other countries or international organisations)	2	16	23	8	3
Total number of countries using modality in any form	30	34	32	14	10
Brazil	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Bolivia	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Croatia	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆
Romania	◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆◆

Source: OECD (2022), Public Service Leadership and Capability Survey.



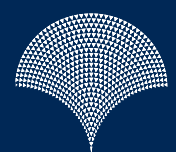
CECI

אורך הקדנציה הממוצעת של עובדי ציבור בכירים במדינות ה-OECD משתנה ונע בין פחות משנתיים בבריטניה ליותר מעשר שנים באירלנד ובשווייץ (ראו תרשים 3.18), כאשר בין ארבע לשש שנים בתפקיד הוא סווח הזמן הנפוץ ביותר. בתשע ממדינות ה-OECD אורך הקדנציה נגזר ממדיניות מסוימת. כך למשל, בהולנד עובדי מדינה בכירים מכהנים לפחות שלוש שנים בתפקיד מסוים והמדינה מעודדת אותם לחפש תפקיד חדש לאחר חמש שנים. שבע שנים הוא הרף המקסימלי בו רוב עובדי מדינה בכירים יכולים להישאר בתפקיד אחד.²⁶



במרבית מדינות ה-OECD השתרשה ההבנה כי רמה בריאה של ניידות במשרות ציבוריות, הן בכירות והן זוטרות, היא חיונית שכן שהיא מסייעת להשגת יעדים אסטרטגיים על-ידי הקצאת מיומנויות בהתאם לסדרי עדיפויות מתעוררים ומשתנים, ובמקביל, מאפשרת לעובדי ציבור לבנות מיומנויות באמצעות קריירות מגוונות ומשתנות. מגפת הקורונה (COVID 19) המחישה כיצד ניידות חיונית במצבי חירום ולא רק כחלק מהמסגרת היומיומית לניהול אנשים בשירות הציבורי.²⁷ יחד עם זאת, תנועה של אנשים תמיד כרוכה בעלות כלשהי לטווח קצר, מכיוון שמישהו בדרך כלל עוזב עבודה שהוא יודע לעשות, כדי לקחת על עצמו תפקיד חדש שעליו ללמוד. כאשר ניידות לא מנוהלת היטב, היא הופכת לתופעה של תחלופה מוגזמת שיש לה פוטנציאל לגרום להשפעות שליליות.

OECD (2021), Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>
<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/48505dfb-en/index.html?itemId=/content/component/48505dfb-en>
OECD (2023), Public Employment and Management 2023: הנתונים נלקחו מתוך הספר: Towards a More Flexible Public Service, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5b378e11-en>



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

לדוגמה, העברת אנשים מתפקידיהם לעתים קרובות מדי יכולה לגרום לשיבושים גדולים ביישום פרויקט ואובדן הידע המוסדי. העברת נושאי משרה בכירים באופן מהיר מדי יכולה להביא לשינוי טקטיקות של תוכנית או לקטוע פרויקט באמצע הדרך וכן יכולה להוביל לחוסר אחריות על בעיות מוסדיות, שלעיתים קרובות משויכות למנהל האחרון שכיהן בתפקיד. כמו כן, לפעמים ניידות יכולה לפתוח דלתות לניגוד עניינים ולהשפעה בלתי הוגנת בפעילות ממשלתית, במיוחד כאשר יש רמות גבוהות של רוטציה במגזר הציבורי. לפיכך, המלצות ה-OECD להשגת ניידות אופטימלית במגזר הציבורי כוללות שימוש במספר כלים: יצירת תנאי מסגרת משותפים; הגדרת מטרות וכוונות; יצירת מנגנוני ניידות; יצירת תמריצים והטמעת תרבות של ניידות; שימוש בכלי תמיכה; שימוש בנתונים לניטור והערכת ניידות.

1. יצירת תנאי מסגרת משותפים

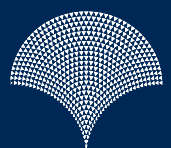
הכוונה לקיום מערכות סיווג מטרות משותפות, כך שעובדי ציבור בתפקיד מסוים יוכלו להבין מה תהיה משרה מקבילה למשרה בה הם מכהנים במשרד אחר. ברוב הגדול של מדינות ה-OECD קיימת מערכת כזאת. פורטוגל, למשל, ערכה רפורמה במסגרתה היא סיווגה את כלל הקריירות בשירות הציבורי לשלוש קטגוריות, כדי לפשט את הליך חיפוש המשרות ולייצר בהירות ביחס למשרות הרלוונטיות לכל אשכול: צוות מקצועי אדמיניסטרטיבי ("Técnico Superior"); סגל מנהלי ("Assistente Técnico"); צוות עזר ("Assistente Operacional"). יצירת מסגרת משותפות לניהול משאבי אנוש בין ארגונים בשירות המדינה יכולות לסייע להבטיח ניידות מיטבית ולהבטיח שהמשתתפים לא נתקלים במחסומים מבניים כאשר הם מנסים לבצע רוטציה.

2. הגדרת מטרות וכוונות

מומלץ לייצר מסמך מדיניות הפורט את המטרות שהמדינה רוצה להשיג באמצעות ניידות. המטרות המוצהרות הנפוצות ביותר של אסטרטגיות ומדיניות הניידות הנהוגות במדינות ה-OECD מתייחסות לפיתוח עובדים, ולהקצאה ושימוש טובים יותר במומחיות/מיומנויות ספציפיות החסרות בשירות הציבורי. המטרה הפחות נפוצה היא הגברת החדשנות. באוסטרליה למשל, פותחה מסגרת ניידות יסודית מאוד הכוללת מערכת מנוסחת של יעדים (טיפול בעליות בביקוש, פתרון בעיות מורכבות ופיתוח עובדים), עם יוזמות מותאמות, הדרכה לעובדים, מנהלים ואנשי משאבי אנוש.

3. מנגנוני ניידות

השגת יעדים אסטרטגיים דורשת התווית מנגנונים המתאימים להם. לרוב המדינות יש מגוון כלים שיכולים לתמוך בניידות של עובדים, בהתאם לסוג הניידות שהמדינה מבקשת להשיג:



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

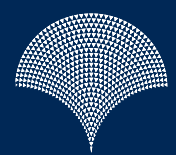
קבוצה מס' 1: ניידות זמנית- הקבוצה הראשונה כוללת מדינות המשמשות במנגנונים של משרות זמניות לאיוש ועד למשרות ארוכות טווח, חילופים ותוכניות רוטציה. רק מיעוט של מדינות ה-OECD עושות שימוש בתוכניות חילופים (15) או רוטציה (10). המדינות שנראה כי יש להן גישה למגוון הרחב ביותר של מנגנוני ניידות כוללות את אוסטרליה, אוסטריה, בלגיה, קנדה, קוסטה ריקה, איסלנד, יפן, קוריאה, ניו זילנד, שורקיה ובריטניה.²⁸

במסגרת תוכנית פיתוח המנהיגות (Mosaic Leadership Development Programme) שפותחה בקנדה בשנת 2021, ביקש המרכז לגיוון והכלה פיתח בשיתוף עם נציבות השירות הציבורי הקנדי ורשתות עובדים אחרות, לגשר על פערי הייצוג של אוכלוסיות מוחלשות (נשים, בני מיעוטים, אנשים עם מוגבלויות וכו') בדרגים הבכירים בשירות המדינה. זאת, על-ידי תוכנית הכשרה בת 15 חודשים, אשר בסופה, המשתתפים יקבלו הערכה מוועדה מוסמכת, שתשתמש אותם ותקנה להם ייתרון במיונים לתפקידים בכירים. כמו כן, במסגרת התוכנית תהיה למשתתפים הזדמנות לצבור ניסיון (של תשעה חודשים לפחות) בתחום העיסוק הנבחר שלהם באמצעות משימות שונות. נציבות השירות הציבורי של קנדה תערוך תרגיל אבחון עם כל משתתף בתחילת התוכנית כדי להבין את הצרכים שלו וכן כדי לבחון מה הם התחומים ספציפיים שהמשתתפים צריכים להתמקד בהם באמצעות התוכנית.

דוגמה נוספת היא תוכנית השותפות לשינוי של סלובניה, המתבצעת על ידי משרד המינהל הציבורי ולשכת המסחר האמריקאית בסלובניה. מדובר בתוכנית לחילופים בין המגזר הציבורי והפרטי בה, מדי שנה, מוצעת לעובדים במגזר הציבורי והפרטי הזדמנות של חילופים למשך חמישה ימים לכל היותר. התוכנית זמינה לכולם והיא מבוססת על התנדבות. עם פניית המשרד למינהל ציבורי בתחילת השנה, מגישים המועמדים מכתב המציין מה המוטיבציה שלהם להשתתפות בתוכנית, במה הם עוסקים, היכן ומדוע הם מעוניינים לבצע החלפה. לאחר תיקוף המכתב, נציג לשכת המסחר האמריקאית בסלובניה יוצר קשר עם חברות פרטיות, מנהל הפרויקט מהמשרד יוצר קשר עם המוסדות הציבוריים ואם הדבר מתאים לכלל הגורמים, העובד והארגון מתחברים ומתבצעת ההחלפה.

תוכנית החילופים הנורדית (NORUT) היא דוגמה נוספת לביצוע ניידות. היא מספקת לעובדי מדינה (עד 10 מועמדים בשנה) את ההזדמנות ללמוד כיצד הדברים נעשים במדינה נורדית אחרת. שני תנאים חשובים להחלפה הם שהמבקש רשאי לשמור על שכרו במהלך ההחלפה ועל המבקש להגיש בקשה להחלפה במדינה נורדית אחרת. האורך האופייני של תקופת ההחלפה נע בין חודש לחודשיים, אך ייתכנו תקופות החלפה של עד 6 חודשים. מועצת השרים הנורדית תורמת קצבה של 14,000 כתר דני עבור כל חודש שירות. כמו כן, מועצת השרים מחזירה את עלויות הנסיעה ממקום העבודה וממנו.

²⁸ על פי נתוני ה-OECD, בעוד שמדינות אלו מדווחות על קיומם של מנגנונים כאמור, הסקר אינו מסוגל להעריך את רמת השימוש בהם ו/או את איכות העיצוב שלהם. ראו <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/405dd9fb-en#endnote97b7e5cb383en/index.html?itemId=/content/component/405dd9fb-en#endnote97b7e5cb383>.
ה"ש 2.



CECI

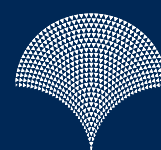
המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

קבוצה מס' 2: ניידות לאורך כל מסלול הקריירה - הקבוצה השנייה של המדינות הן אלה המבטיחות ניידות לאורך הקריירה. סוג זה של ניידות חשוב יותר להשגת היתרונות הקשורים למשיכה ושימור כאשר עובדים מחפשים שונות לאורך הקריירה שלהם. אינדיקטורים לזיהוי מנגנונים כאלה הם הגבלה על משך הכהונה הממוצע בכל תפקיד²⁹ וכן שימוש במכרזים פנים-משרדיים או בינמשרדיים. רוב מדינות ה-OECD, עושות שימוש היברידי במכרזים פנימיים, כלומר, רק חלק מהמשרות שמורות למועמדים בתוך שירות המדינה. באיטליה, למשל, לפני שמוציאים מכרז פומבי, מקיימים מכרז פנים-משרדי או בינמשרדי. באופן דומה, בהולנד, משרות פנויות פתוחות ברוב המקרים בתחילה רק למועמדים בתוך שירות המדינה ורק אם לא נמצא מועמד מתאים, מנהל הגיוס מחליט אם לפתוח את המשרה למועמדים ממחלקות אחרות ולמועמדים חיצוניים. במדינות אחרות, הנורמה היא לקיים מכרז עם כמה הקצאות מקום למועמדים מתוך שירות המדינה. באוסטרליה, יש אפשרות לפרסם משרות למועמדים בתוך שירות המדינה בלבד, באמצעות לוחות דרושים וניוזלטר שונים. באירלנד, חלק מהמשרות פתוחות רק למועמדים בתוך שירות המדינה. קיים סידור לפי דרג, המגדיר כיצד יש לאייש כל תפקיד (בין אם בתחרות פתוחה, בין מחלקתית או פנימית). בניו זילנד, חלק מהתפקידים מתפרסמים באופן פנימי לעובדי מדינה מבלי להופיע בשוק החיצוני. את פרסום המכרזים הפנימיים ניתן לבצע באמצעות הודעת דוא"ל פנימית, עמוד אינטרנט יעודי, ניוזלטר בניהול מרכזי או באמצעות לוח דרושים פנימי שרק עובדי ציבור מאומתים יכולים לראות.

קבוצה מס' 3: ניידות להתמודדות עם תנודות בביקוש - מדינות השייכות לקבוצה זו משתמשות בניידות כדי להתמודד עם עליות בביקוש, בין אם הן צפויות בשל שינוי סדרי עדיפויות ממשלתיים או בין אם הן מאולצות כחלק מתגובה למצב חירום. במקרה של מקרי חירום וזעזועים בלתי צפויים, 28 מדינות יכפו הסבה זמנית, ול-14 מדינות יש את הכוח להפוך את ההקצאות הללו לצמיתות. באוסטרליה למשל, ניתן להפנות את עובדי ציבור לעבודה במגוון מצבים, על בסיס זמני או קבוע, אך ישנם מנגנונים המאפשרים לעובדים לערער על העברתם לתפקיד אחר, ולמרות שהמסגרת החקיקתית מאפשרת שיבוץ מחדש ללא התייעצות, בפועל רובן המכריע של העברות אלו מתרחשות רק בהסכמת העובד.

²⁹ בגרמניה עובדים עוברים תפקידים לאחר 5-2 שנים. בקנדה, משך הכהונה הממוצע הוא כ-5 שנים. באוסטרליה זה בערך 13 שנים. בישראל זה בערך 11 שנים. במקסיקו זה 13.5 שנים. בניו זילנד, יותר ממחצית מעובדי השירות הציבורי נמצאים בתפקידים הנוכחי במשך שלוש שנים או פחות, כאשר כמעט שלושה מכל עשרה נמצאים בתפקידים במשך פחות משנה. כשלושה מכל עשרה עובדי ציבור נמצאים באותו תפקיד כבר יותר מחמש שנים.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

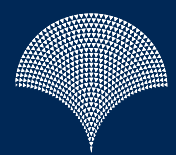
ממשל שעובד. בשבילנו.

לוקסמבורג הוציאה הצהרה דומה, לפיה ניתן להעביר עובדים באופן מידי וללא התייעצות, אך לעתים נדירות זה נעשה. במדינות שונות אחרות, אם נכפית ניידות, יש בדרך כלל מגבלות - לפעמים אלו מגבלות גיאוגרפיות - למשל בפורטוגל חובה להציע משרה באותה עיריית מגורים או בעירייה סמוכה - ולעתים קרובות אלו מגבלות הקשורות לניידות באותה רמה - סיווג של התפקיד הקודם. בדרך כלל מוטל נטל כבד על המדינה להוכיח שההעברה מחדש היא עניין בעל חשיבות עליונה. עם פרוץ משבר הקורונה מדינות רבות עשו שימוש בניידות. חלק מהמדינות עשו זאת במסגרת החוקית הקיימת, בעוד שרבות מהמדינות נאלצו להשתמש בדרכים חדשות כדי להבטיח פריסה נאותה של הכישורים הדרושים להמשך ניהול השגרה. בפורטוגל, מתחילת המגיפה, הופעל משטר משאבי אנוש חריג בכל הנוגע לתחום הרפואה, שכלל פישוט תהליכי הגיוס, ניידות צוות העובדים והעסקת רופאים בדימוס, ללא הגבלת גיל. בנוסף, פורטוגל יצרה תוכנית ניידות רוחבית להקצאת עובדים מהממשל המרכזי לגופי הביטוח הלאומי על מנת לספק את אמצעי התמיכה החריגים שנדרשו שם.

4. יצירת תמריצים ותרבות ניידות

כשמדובר בניהול יעיל של כוח אדם, לא מספיק שיהיו המנגנונים הנכונים, שירותים ציבוריים צריכים גם להבטיח שהסביבה הארגונית תורמת לשימוש בהם. משמעות הדבר היא מעקב אחר שיעורי השימוש במנגנוני ניידות, הבטחת התמריצים הנכונים למי שרוצה להשתמש בהם, וזיהוי והסרת חסמים לשימוש בהם. המחסום הגדול ביותר בפני ניידות הוא לרוב תרבותי, ומתבטא היעדר תמיכה מהדרג הניהולי. זה נובע בדרך כלל מהעובדה שמנהלים הם המפסידים הראשונים בכל מה שקשור לניידות עובדים, שכן הם צפויים לפטר מישהו שכנראה עובד בצוות שלהם משך זמן מה, בשיא היכולת והפרודוקטיביות שלו. יתר על כן, לעתים קרובות נראה בעלי ביצועים גבוהים שנתמים למשימות מחוץ ליחידה, במיוחד כאשר מדובר במשימות הקשורות לפרויקטים בעלי חשיבות גבוהה או פיתוח מנהיגות. מצבים מסוג זה יכולים ליצור תמריצים למנהלים להתנגד להזדמנויות הניידות של עובדיהם.

לפיכך, מנהלים צריכים להיות מצוידים בכלים, בידע ובתמריצים כדי לתמוך ביעילות בניידות של הצוות שלהם, למשל דרך כך שהערכות ביצועים וקריטריונים לקידום צריכים לכלול ניידות. שינוי תרבותי זה דורש מאמץ מתמשך ומערכת ניידות מובנית וניתנת לחיזוי. אם המנהל יודע שרוב העובדים נעים במרווחי זמן קבועים, הוא מבין כיצד לנהל את העובד לזמן מוגבל ולתמוך בו לקראת התפקיד הבא. בנוסף, מנהלים צריכים לקבל מעין "פיצוי" על כך שאיש צוות עוזב, על-ידי קבלת איש צוות חדש באיכות דומה. מחסום תרבותי נוסף הוא חוסר הכרה או מיצוי של חווית הניידות של העובד. בחלק מהשירותים הציבוריים, ניסיון שנצבר במקום מסוים אינו בעל ערך במקום אחר, לכן לעובדים תהיה פחות מוטיבציה לבצע רוטציות. בהקשר זה מנהלים יכולים להוות דוגמה לעובדים על ידי נטילת הזדמנויות ניידות בעצמם ושיח גלוי אודות הערך שהם הפיקו באמצעות ניידות בקריירה שלהם. מחסומים אחרים הם מבניים, כגון חוסר



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

נראות של הזדמנויות לניידות. מדינות מסוימות מנסות להתמודד עם זה באמצעות פיתוח כלים מקוונים המאפשרים פרסום מרכזי של הזדמנויות ניידות.

5. כלי תמיכה

ניידות, בהגדרה, משבשת את המצב הקיים, אבל יש כלים למזער שיבושים שליליים. כלים אלה עשויים לכלול תכנון מקדים כך שמנהלים יוכלו לצפות ולהתכונן טוב יותר להעברת ידע וסידור מחדש של העבודה על מנת למזער שיבושים.

6. נתונים לניטור והערכת ניידות

מעקב והערכת ניידות חשובים כדי להבטיח שהיא מנוהלת בצורה מועילה. ארגונים במגזר הציבורי צריכים לפקח באמצעות אינדיקטורים מרכזיים שיכולים לכלול שיעורי תחלופה או שימור, כהונה ממוצעת או משך שירות בתפקיד.

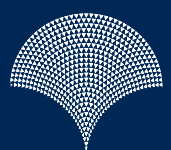
מדינות מובילות

הולנד

במגזר הציבורי בהולנד יש דגש על תחלופה בתפקידים הבכירים. התחלופה נעשית בעזרת שני אמצעים עיקריים: קציבת קדנציות ומנגנון השמה דינמי בין-משרדי.

- קציבת קדנציות: הולנד נוקטת במודל "3-5-7" כעיקרון מנחה במדיניות קריירה ציבורית. לפי מודל זה, מומלץ לעובדים לשקול משרה חדשה לאחר שלוש שנים בהם הם מכהנים במשרה הנוכחית, להחליף תפקיד לאחר חמש שנים ולעזוב את מקום עבודתם לאחר שבע שנים לכל המאוחר. לפי המדיניות ההולנדית, שלב בקריירה יכול להיות רוחבי או אנכי, ובתוך או מחוץ לממשלה, למחלקה או ארגון אחר. שימוש במודל "3-5-7" כעיקרון מנחה יכול לעזור להשיג שליטה ממוקדת יותר על הניידות ולשמור על העברת הידע והמומחיות. הולנד היא גם אחת בין ארבע המדינות היחידות שמחייבות ניידות פנימית לעובדי מדינה בכירים.

- מנגנון השמה דינמי בין-משרדי: מנגנון ההשמה המנוהל על-ידי המנהלת הכללית של השירות האדמיניסטרטיבי הכללי (ה-DG, DGABD, "General" Administrative Service). המנהלת אחראית על ההשמה של עובדי הציבור הבכירים בהולנד, כאשר המטרה היא לנייד מנהלים בכירים בין משרדים ממשלתיים שונים. יש שוק שבו המשרדים הממשלתיים מפרסמים מכרז לתפקיד בכיר ועובדי הציבור הבכירים מגישים מועמדות. המנהלת מפקחת על השוק ומשבצת את עובדי הציבור למשרדים. (TMG (Top Management Group) היא קבוצה ספציפית בתוך השירות האדמיניסטרטיבי הכוללת את 102 התפקידים הבכירים ביותר, בה נמנים מזכירים כלליים,



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

סגני מזכירים כלליים, מנכ"לים, מפקחים כלליים, מנהלי מחלקות ביצועיות מרכזיות, מנהלי סוכנויות תכנון ועוד תפקידים מקבילים. באופן עקרוני, הם אינם ממלאים תפקיד יותר משבע שנים בהתאם למודל "3-5-7". אם לא ימצא לנושא משרה המסתייך לקבוצה זו מינוי המשך, הוא יחפש משרה חדשה, אליה יגיש מועמדות בעצמו. במהלך תקופת החיפוש, האורכת שנתיים לכל היותר, חבר בקבוצת ה-TMG מוצב בתפקידים זמניים בהם הוא מכונה 'יועץ מיוחד'. אם לא תמצא לו משרה אחרת לאחר כשנתיים, הוא יסיים את תפקידו בשירות המדינה. חבר בקבוצת ה-TMG הממלא תפקיד בינלאומי או משימה מיוחדת הוא גם בעל מעמד של יועץ מיוחד.³⁰

קוריא

ממשלת קוריא מספקת מגוון רחב של תמריצים לעובדי מדינה המוקצים לתוכניות חילופי עובדים כגון תוכניות בין משרדי ממשלה מרכזיים, בין משרדים מרכזיים למקומיים, בין משרדים לסוכנויות ציבוריות או אוניברסיטאות. המשרד לניהול כוח אדם בקוריא קובע הנחיות לחילופי כוח אדם בצורה שיטתית ומאורגנת ומעריך את רמת הניידות של כל משרד וסוכנות על ידי ביצוע אבחון חדשנות בניהול כוח אדם. משרדים וסוכנויות עם תוצאות גבוהות מקבלים תמריצים בדמות סדנאות חינוך והכשרה.

בקוריא, ניתן לתמרץ עובד מדינה המוקצה במסגרת תוכניות חילופי כוח אדם באמצעות:

1. קידום: על מנת להתקדם לשירות המדינה הבכיר, המועמדים נדרשים להיות בעלי ניסיון תעסוקתי במשרדים וסוכנויות שונות לפני שיוכלו לגשת לבחינות הנוספות. בנוסף, ניסיון בתוכניות חילופי כוח אדם יכול לסייע בקידום לדרגות ניהול, ויכול להאיץ מסלולי קריירה.
2. הערכת ביצועים: ניסיון בחילופי כוח אדם מקנה לעובדי מדינה ציון גבוה יותר במסגרת הערכת העובד.
3. אפשרות בחירה: לאחר החזרה מתוכניות חילופי עובדים, ניתן לשבץ את העובד לתפקיד שהוא מעוניין להיות בו, והוא תמיד יכול לחזור לתפקיד המקורי לאחר סיום תכנית החילופים.
4. פיצויים: אם עובדי מדינה צריכים לעבור למקום אחר כדי לבצע חילופי כוח אדם, הממשלה מחזירה להם את הוצאות הדיור או מכסה עלויות של נסיעות ארוכות.

³⁰ <https://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/topmanagementgroep/rechtspositie-topmanagementgroep>

