

CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

מסמך מדיניות

הנגשת תמונת מצב ההון האנושי

חיזוק ההון האנושי בשירות המדינה

עו"ד רבקי דב"ש

אוגוסט 2024

על המרכז להעצמת האזרח

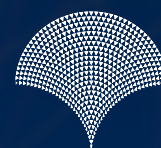
המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת לשיפור הממשל בישראל, לקידום יכולות הביצוע של הרשות המבצעת ולהגברת האפקטיביות של המגזר הציבורי.

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 ידונו – 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.

מסמך מדיניות

הנגשת תמונת מצב ההון האנושי

חיזוק ההון האנושי בשירות המדינה

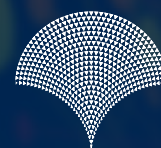
מסמך זה מסכם בחינה שערכה עו"ד רבקי דב"ש, לשעבר ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, מומחית בתחום הממשל והחברה, המנהלת במשותף את מיזם "מעשה ידנו: לחיזוק השירות הציבורי" במרכז להעצמת האזרח.

בגיבוש ההמלצות הסתייענו בהערות טובות שהועברו לנו על ידי מר גיא זומר מייסד עמותת התמנון; מר עומר ויינברג, מנכ"ל עמותת תשתית; עו"ד רחלי אדרי, מנכ"לית התנועה לחופש המידע.

כתיבה: עו"ד רבקי דב"ש

ניהול מיזם "מעשה ידנו": עו"ד רבקי דב"ש וחני שניידר

אוגוסט 2024



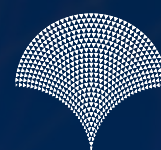
CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

תוכן העניינים

5	רקע
6	תהליך העבודה
7	הגדרת הצורך
7	המטרה שהשינוי מבקש לקדם
7	מצב נתון/ הערה מקדימה
8	נתונים לפרסום על ידי הנציבות
10	פירוט ההמלצות
10	מיפוי הקיים בנציבות
11	יצירת בסיסי נתונים
11	בחינת החתכים להנגשת מידע
12	פרסום בפועל
12	מדדים להצלחה
13	בקרה
14	נספח: מסמך רקע – הנגשת תמונת מצב ההון האנושי



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

הנגשת מידע יזום – נציבות שירות המדינה

רקע

האמור ברקע הוא תמצית של עיקרי התובנות מהמחקר המלווה המצוי בנספח להמלצות.

הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות, נחשבת בשיטת הממשל הישראלית, כמו גם במדיניות דמוקרטיות ליברליות רבות אחרות, אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי. נוסף על היות הזכות למידע חלק מחופש הביטוי, השקיפות מאפשרת בקרה על הפעילות השלטונית, משפרת את המינהל התקין ובכך מגבירה את אמון הציבור ברשויות.

בישראל החובה להנגשת מידע הוכרה במקומות רבים בחקיקה, בהחלטות ממשלה ובפסיקה. בנוסף, ישנן חובות להנגשת מידע יזום ובכלל זה החלטת ממשלה¹ להנגשת מאגרי המידע שברשות משרדי הממשלה ויחידות הסמך כברירת מחדל וככל שאין מידע מזהה או איסור על פי דין, עד סוף שנת 2022.

תפקיד נציבות שירות המדינה מוסדר בחוקי שירות המדינה השונים (מינויים, גמלאות, משמעת), ובהסדרים נוספים. [באתר נציבות שירות המדינה](#) (להלן – הנציבות), מתארים את תפקידי הנציבות כמי ש"ממונה על ניהול העסקתם של עובדי המדינה. תפקידיה העיקריים הם ניהול התקנים של משרדי הממשלה, קליטת ומינוי עובדים, קביעת מסלולי קידום, הכשרת עובדי מדינה וטיפול ברווחתם."

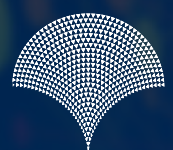
המידע האגרטיבי הנוגע לכח־האדם בשירות המדינה ומוחזק בידי הנציבות, הוא בעל חשיבות רבה. הוא נותן תמונה על המבנה הארגוני של היחידות הממשלתיות השונות, אופן חלוקת המשאב האנושי בתוך המדינה, את דרגות הבכירות והשכר השונות, נתונים הנוגעים לניהול מכרזים, להערכת עובדים, לגיוון תעסוקתי ועוד. כל אלו קיימים ברמות שונות בנציבות שירות המדינה, ובאגפי ההון האנושי במשרדים וביחידות השונות. קיומם של נתונים עדכניים ומהימנים, חשובה בראש ובראשונה לשירות המדינה ולניהול נכון של כח־האדם בו. כמו כן, לאור חשיבות הנושא, נדרשת נגישות למידע גם לגופי מחקר, לחברה האזרחית ולציבור, באופן שיאפשר הבנה של תמונת המצב הקיימת בהון האנושי על החוזקות והכשלים בה, במטרה לסייע בשיפור המצב הקיים. הדברים אף מתחזקים לנוכח המשבר החריף בו מצוי שירות המדינה.

על אף החובה הנורמטיבית, ועושר הנתונים שבידה, נציבות שירות המדינה פרסמה רק [מאגר נתונים אחד](#) שפורסם באתר דאטה גוב בנוגע למכרזים. המידע מתעדכן אחת לתקופה (אין מחויבות למועד העדכון) "ודורס" את המידע הקודם באופן שאינו מאפשר השוואה של המידע אודות המכרזים ביחס לשנים קודמות. יצוין כי הנציבות מפרסמת מידע רב בדוחות המופיעים באתר הנציבות (כמפורט בנספח), אולם אין אחידות בהיקף המידע הקיים, ברמת הפירוט שבו ובאופן הנגשתו, ובכל מקרה הנציבות אינה מנגישה לצד הדוחות את בסיס הנתונים באופן שמאפשר מחקר נוסף על מסקנות ותובנות הנציבות. מבדיקה במתרחש במדינות אחרות, כמו גם ביחידות שונות בממשלה הישראלית המנגישות מידע רב² ניכר כי ישנו פרסום רב ועשיר בתחומים אלו, וטוב שהנציבות תלמד מהדוגמאות הטובות, ותפעל להנגיש מידע רב ועשיר יותר.

הצורך בנתוני הנציבות, אינו צורך תיאורטי, אלא צורך מעשי שחוינו במהלך עבודת המרכז להעצמת האזרח על פרויקט "מעשה ידינו" לחיזוק השירות הציבורי. נתונים לא היו נגישים באופן מלא, נתונים מסוימים שבקשנו ונדמה היו לנו שהם שריוויאליים (כגון הסטטוס של בעלי התפקידים שמאיישים את משרות הבכירים – האם הם במילוי מקום או בתהליך איתור, מספרם וסוגי העובדים המועסקים בחוזים אישיים), לא ניתן

1 החלטת ממשלה 1933 בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" (מיום 30/8/24).

2 לדוגמא: משרד החינוך, משרד הבריאות, ואגף תקציבים.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

היה לקבל ונתונים אחרים שהועברו ונותחו על ידנו, נדמה שהנציבות מתנערת מהם, או מתפלת על העובדה שיש מי שעשה שימוש בהם.

בהמלצות אלו נבקש להציע דרך פעולה שעל הנציבות לנקוט על מנת לממש את חובתה לפרסום יזום. בנוסף, אנו מתייחסים לנתונים שכבר ניתן לראות ממיפוי ראשוני שחשוב שיפורסם – אם כי, אין במיפוי ראשוני זה כדי להחליף את הצורך במיפוי סדור הכולל שיתוף ציבור. ייאמר, כי ההמלצות לא התייחסו לנתונים שאמורים להיות בידי שירות המדינה, ומסיבות אלו ואחרות אינם מצויים בו. מקום בו יש לנתונים חשיבות על ניהול ההון האנושי, יש חשיבות שניצבות שירות המדינה תדאג לאסוף את המידע באופן עדכני וממוחשב, ואת המידע האגרגטיבי שבו – לפרסם.

תהליך העבודה

המלצות אלו נכתבו על ידי עו"ד רבקי דב"ש, לשעבר ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, מומחית בתחום הממשל והחברה, המנהלת במשותף את מיזם "מעשה ידינו: לחיזוק השירות הציבורי" במרכז להעצמת האזרח. בגיבוש ההמלצות הסתייענו בהערות טובות שהועברו לנו על ידי מר גיא זומר מייסד עמותת התמנון; מר עומר ויינברג, מנכ"ל עמותת תשתית; עו"ד רחלי אדרי, מנכ"לית התנועה לחופש המידע.

ההמלצות הועברו לקוראים ביקורתיים טרם פרסומם: מר רונן שפירא שמילא שורה של תפקידים בתחום ההון האנושי בצבא ובשירות המדינה ביניהם ראש אגף תכנון אסטרטגי ומדיניות בנציבות שירות המדינה, סמנכ"ל ההון האנושי במשרד המשפטים, וכן ראש אגף משאבי אנוש ברשות הכבאות וההצלה, מר תומר לוטן, מנכ"ל המשרד לבטחון פנים (לשעבר) וחבר ועד המרכז להעצמת האזרח, ושלושה עובדים בעבר ובהווה ממשרדי הממשלה הבקיאיים בנושא, שביקשו להשאר בעילום שם. למען הסר ספק יודגש כי האמור במסמך זה משקף את עמדת המרכז להעצמת האזרח ואת עמדת הכותבת בלבד.

הגדרת הצורך

לאור חשיבות השקיפות במוסדות השלטון למנהל תקין ולחיזוק האמון הציבורי, ובשים לב למשבר החריף בכח האדם בשירות המדינה, יש חשיבות כי נציבות שירות המדינה תפעל לאסוף ולהנגיש מידע אגרגטיבי באופן יזום ובזמנים קבועים. פרסום דוחות וניתוח של נתונים אלו על ידי הנציבות, אינם חלופה להנגשת מידע יזום – היכן שניתן לפרסם מידע זה.

המטרה שהשינוי מבקש לקדם

1. בידי נציבות שירות המדינה יהיה מידע עדכני, מהימן ושמור בפורמט ממוחשב;
2. הגורמים הרלוונטיים בתוך שירות המדינה יהיו נגישים למידע באופן שוטף, או לכל הפחות אחת לרבעון;
3. הנציבות תפרסם לא יאוחר מאחת לשנה, קובץ נתונים מעודכן בכל נושא שאין בו פגיעה בפרטיות. קרי, הנציבות תפעל ליישום הוראת החלטת ממשלה 1933 בה ברירת המחל היא הנגשת המידע המירבי;
4. במקום שניתן לפרסם את המידע באופן קבוע, תוך מתן אפשרות להתעדכן במידע באמצעות חיבור מקוון (API), יש להעדיף שיטת פרסום זו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

הערה מקדימה

מסמך זה מתמקד בנתונים הקיימים או אמורים להיות קיימים בידי נציבות שירות המדינה, כמי שאמונה על ניהול כח האדם בשירות המדינה. עם זאת, יש לתת את הדעת כי המערכת המרכזית לניהול כח האדם (מרכב"ה – משאבי אנוש) נבנתה על ידי החשב הכללי ובראיית הצרכים לניהול התחשיבים החשבונאיים, באופן שהמערכת אינה נותנת מענה לצרכי ניהול כח אדם. האחריות לניהול המערכת הממוחשבת, והתחזוקה השוטפת של מערכת המידע המרכזית, נתון לאחריות **אגף החשב הכללי** (החשכ"ל) במשרד האוצר. כך שגם כל שינוי והוספה במערכת המבוקש על ידי הנציבות, נתון לסדרי העדיפות של אגף החשכ"ל. אנשי החשכ"ל אמונים גם על מערכות מרכב"ה בתחום הפיננסי ובתחום הלוגיסטי, ואינם נותנים, בהכרח, את העדיפות לשינויים של המערכת ככזו המותאמת לניהול ההון האנושי.

מערכות ייעודיות לניהול ההון האנושי, יש בהם יכולת למתן תמונת מצב כוללת של מערך כח האדם, מעקב אחר הכשרות והדרכות, תוצאות הליכי איש ועוד. בימינו מערכות ייעודיות כאמור משלבות גם יכולות בינה מלאכותית (AI), המאפשרות ניתוח והפקת תובנות ככלי לסיוע למקבלי ההחלטות. ישנה חשיבות כי לנציבות שירות המדינה תאופיין מערכת המתאימה לצרכיה. עם זאת, מסמך זה לא בא לענות על הגדרת ואיפיון מערכת לניהול כח אדם מהטעם שאיפיון כאמור צריך להתבצע על ידי אנשי הנציבות בשיתוף עם סמנכ"ל ההון האנושי במשרדים וביחידות סמך ואנשי מקצוע בתחום תוך למידה מהמערכות והיכולות הקיימות במשק ובעולם, באופן שייתן מענה לצרכיהם.

וידוגש, לאור חשיבותו של מהלך כאמור כפי שפורט ברקע להמלצות (בקצרה) ובנספח להן (בהרחבה), ולאור החובה החוקית להנגשת מידע יזום, אין מקום להמתין עם הנגשת הנתונים החשובים המצויים בידי הנציבות עד להקמת מערכת ייעודית לניהול ההון האנושי.

נתונים לפרסום על ידי הנציבות

האמור אינו חלופה לביצוע מיפוי סדור, תוך שיתוף ציבור, אלא כבסיס לדיון.

נתוני תקינה – הבנת מערך התקינה בשירות המדינה:

תחום הפעולה של המשרדים ויחידות הסמך, מבנה ארגוני, תקן המצבה, ביחס לכל תקן: דירוג, דרגה, סטטוס האיש שלה (מאוישת / פנויה), תאריך השינוי האחרון של הסטטוס, כיצד מולאה המשרה (הליך מכרזי פנימי, פומבי או חיצוני, או מילוי מקום), האם המשרה בהליך מכרזי אם כן מתי פורסם המכרז.

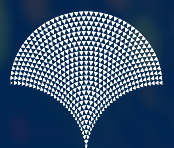
נתוני שכר

רמות השכר לבעלי התפקידים בשירות המדינה, תוספות שכר ייחודיות, מספר העובדים (אגרגטיבי) בחוזים אישיים לפי סוגיהם לרבות בחוזה מומחה, שעות נוספות וכוננויות: הקצאה למשרדים וליחידות והיקף ניצול המכסות.

נתוני כח אדם – נתונים על כח האדם המועסק בשירות המדינה:

מספר העובדים בחלוקה למשרדים, ותק בשירות המדינה, גילאים, דירוגים, דרגות, מגדר, השתייכות לקבוצות גיוון, מספר המשרה שהעובד ממלא בשירות המדינה לצורך מעקב אחר המוביליות בתוך שירות המדינה,³ מקום מגורים של העובדים בחלוקה למחוזות, יישובים, וסוג היישוב (עיר, מועצה מקומית, יישוב עירוני, מושב או קיבוץ), מספר העובדים שנקלטו לשירות המדינה (באיזו דרך), מספר העובדים שסיימו את השירות (ומאיזו סיבה).

3 אנו רואים חשיבות בהגברת ניידות העובדים. להרחבה יש לעיין בהמלצות צוות רוצציות.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

נתוני מכרזים – ביחס לנתוני המכרזים ישנם שני רבדים שחשוב להנגיש:

1. פרסום מכרזי כח אדם באופן קריא מכונה – על מנת לאפשר משיכה בזמן אמת של המכרזים, עם סטטוס עדכני שלהם, באופן שמאפשר הדהוד נרחב יותר של המשרות בין אם לצורך סיוע בגיוס ובין אם לצורך מעקב ובקרה, יש להעלות כל מכרז באופן מסודר עם הפרמטרים המרכזיים בו (בדומה למפורט מטה, בשינויים המחויבים) בקובץ שמאפשר עיבוד וניתוח ממוחשב של הנתונים (לדוגמה בקובץ JSON או CSV). על מקבץ נתונים זה להתעדכן לכל המאוחר אחת ל-24 שעות.
2. טבלה של כלל המכרזים שנוהלו מהמועד האחרון בו פורסמה הרשימה ובכללם השדות הבאים: מספר המכרז, מספר המשרה, משרד מפרסם, דירוג, מתח דרגות, המועד בו התפנתה המשרה או נוצרה, תאריך ההנעה של המנהל הישיר ושל אגף כח אדם, האם קיים מינוי זמני לפני המכרז, מועד פרסום, מועד סיום בחינת תנאי הסף, מועד סיום המבדקים (ככל שהיו), מועד הוועדה, מועד קליטת העובד (ככל שמספר משרות – מועד קליטת העובד הראשון ומועד קליטת העובד האחרון), מספר המועמדים שניגשו, מספר המועמדים שהגיעו להליכי המיון, מספר המועמדים שהגיעו לוועדה, ציון ממוצע של מי שניגש למשרה. למען הסר ספק יש לוודא כי רשימה אינה דורסת את קודמתה, כך שיתגבש מידע היסטורי המאפשר מחקר מעמיק ולאורך שנים.

הסגל הבכיר – ביחס לנתוני המכרזים ישנם שני רבדים שחשוב להנגיש:

1. רשימת המשרות המלאה בסגל הבכיר, ובסגל הבכיר המוביל, וביחס לכל משרה הנתונים הבאים – מספר המשרה, המשרד בו מצוי התקן, שם ממלא המשרה, דירוג, מתח דרגות, המועד בו מונה ממלא המשרה, מועד הסיום המיועד של חוזה הבכירים / מועד פרישתו לפנסיה (לפי המוקדם מביניהם), האם המשרה מאוישת / במילוי מקום / פנויה, המגזר ממנו הגיע ממלא המשרה (שירות המדינה, שירות ציבורי אחר, שלטון מקומי, צבא, מגזר שלישי או מגזר עסקי), ככל שהגיע משירות המדינה, מה הוותק שלו בשירות וכמה תפקידים ביצע בטרם מונה לתפקיד הבכיר,
 2. רשימת וועדות האיתור שמונו מהמועד האחרון בו פורסמה הרשימה ובכללם השדות הבאים: מספר הסידורי של וועדת האיתור, מספר המשרה, משרד מפרסם, דירוג, מתח דרגות, שמות חברי ועדת האיתור, המועד בו התפנתה המשרה או נוצרה, מועד פרסום ועדת האיתור, מועד סיום בחינת תנאי הסף, מועד תחילת עבודת הוועדה, מועד סיום עבודת הוועדה, כמה שעות הוקדשו לישיבות הוועדה, מועד בחירת העובד על ידי השר, מועד אישור הבחירה בממשלה (ככל שנדרש), מועד קליטת העובד, מספר המועמדים שניגשו לוועדה, מספר המועמדים שהוועדה זימנה שלא ניגשו לוועדה, מספר המועמדים שהגיעו לראיון, האם נבחר מועמד מהשירות הציבורי או מחוצה לו, האם המועמד הצהיר על זיקה פוליטית. למען הסר ספק יש לוודא כי רשימה אינה דורסת את קודמתה, כך שיתגבש מידע היסטורי המאפשר מחקר מעמיק ולאורך שנים.
- לאור חשיבות המידע, ראוי שמידע זה יהיה מעודכן באופן תדיר יותר, ולא פחות מאחת לשלושה חודשים. כמו כן, ובדומה לנתונים אחרים, יש להבטיח כי המידע המתעדכן לא "דורס" נתונים קודמים על מנת להבטיח יכולת מעקב אחר איוש המשרות בדרג הבכיר ודרך ניהולן.

עולם הפיתוח הארגוני – מידע אודות ההכשרות והפיתוח של עובדי המדינה:

פירוט ההכשרות במימון מלא או חלקי של המדינה תוך פירוט התקציב מטעם המדינה, מקורות התקציב הנוספים של התוכנית, מטרתה, היקף השעות, משך הזמן, מספר העובדים שמוכשרים בכל תוכנית בזמן נתון, ואחוז ההשתתפות בפועל (עם סיום התוכנית). במעקב

4 תאריך ההנעה כוונתו למועד בו נעשתה הפנייה לפרסום המכרז. יש חשיבות לציין את תאריך ההנעה של המנהל הישיר של התקן שהתפנה, וכן תאריך ההנעה של היציאה למכרז שהתבצע על ידי אגף כח אדם במשרד.



ביחס לעבר: כמה מבוגרי התוכנית נותרו בשירות המדינה, כמה בוגרים התקדמו לתפקידי ניהול, כמה בוגרים פרשו ובחלוף כמה שנים מסיום התוכנית, מה הם מדדי ההצלחה הנבחרים ביחס לכל תוכנית, והאם התוכנית עומדת בהם.

משמעת – נתונים ביחס להליכים משמעתיים לעובדי מדינה:

היקף הפניות בבקשה לפתיחה בהליך משמעת, מקור הפנייה, מספר תיקי החקירה שנפתחו, פירוט העילות בתיקי החקירה, ההמלצה בסיום החקירה, משך הזמן לניהול החקירה, מספר ההליכים המשמעתיים וסוג ההליך, משך הזמן מקבלת החלטה בתיק לתחילת ההליך המשפטי, תוצאות ההליך המשמעת, משך הזמן לניהול ההליך המשמעת, מספר הערעורים על ההליך המשמעת, תוצאות הערעורים.

גיוון – הנתונים המפורטים בדו"ח הגיוון – אולם בפורמט דיגיטלי.

פירוש ההמלצות

על פי הדיווח של ה־OECD, כפי שמופיע גם באתר הנציבות⁵, לנציבות שירות המדינה יש את המידע הזמין והעדכני ביותר על כח האדם של שירות המדינה. ועדיין, לישראל יש מה ללמוד ממדינות אחרות, כמפורט בנספח, המציגות מידע גולמי עשיר אודות שירות המדינה, עם כלים המאפשרים הפקת תובנות מנתונים אלו באופן ישיר וללא תיווך.

מיפוי הקיים בנציבות

1. המידע הנדרש – כל אגף בשירות המדינה ייבחן מהו המידע שנדרש שיהיה בידו לצורך מילוי תפקידו. בעת בחינת הצורך, יש לתת את הדעת לבקשות חופש מידע שנתבקשו, ככל שאלו הצביעו על נתונים חוזרים, בהנחה שבקשות אלו הם מעיין נייר לקמוט לעניין הציבורי במידע שיש ציפייה שיהיה בידי הנציבות. ויובהר, אין כוונה כי כל מידע שנתבקש נדרש שיהיה בידי הנציבות, אך ראוי לשקול את הצורך כאשר מדובר בבקשות חוזרות, בוודאי מגופים בעלי מומחיות בתחום.
2. מיפוי פערים – כל אגף יערוך מיפוי סדור של המידע הנדרש אל מול המידע הקיים. לעניין זה יתייחסו באגף לסוג המידע המבוקש, פירוט השדות הנדרשים ביחס לכל סוג, מקור הזנה של המידע, האם המידע קיים באופן ממוחשב או דורש הזנה ידנית, רמת עדכניות המידע, האם המידע כבר קיים בידי האגף באופן משביע רצון (עדכני ושלם) או לאו.
3. הערכת היתכנות – כל אגף יבחן, בסיוע אגף מערכות מידע בנציבות וגורמים נוספים (לפי הצורך), מה ההיתכנות להשלים את הפער בין הרצוי למצוי. כלומר, מה נדרש על מנת להבטיח כי המידע השלם יהיה בידי. לעניין זה יש לתת עדיפות להבניית תהליך אשר מאפשר הזנה אוטומטית של נתונים, מתוך הבנה כי הזנה ידנית הינה מקור לטעויות ודורשת משאבים רבים אשר עלולים להוביל לכך שהעדכונים לא יבוצעו, או לא יהיו מהימנים מספיק.

יצירת בסיסי נתונים

1. הצגת דרישה – ככל שהמידע החיוני לכל אגף אינו קיים במערכות ממוחשבות, או שהמערכות חסרות הן בסוג המידע הקיים בהן, והן ביכולת להנגשת בסיס הנתונים הרחב לציבור, יש להכין תוכנית עבודה להקמת מערכת ממוחשבת. יש לשאוף למערכת אחת ולא למערכות שונות שאינן מסונכרנות ביניהן.
2. תכלול והצעת פתרון – אגף מערכות מידע של הנציבות יידאג לתכלול את הצרכים של האגפים השונים ביחס לפערי המחשוב, וכיין תוכנית עבודה להשלים את הפערים הנדרשים. לעניין זה יש להבטיח כי התשתית עליו ייאסף המידע יהיה כזה המאפשר ביצוע חיתוכים שונים ויצירת דוחות שניתן להנגיש לציבור. באחריות נציב שירות

5 ראו האמור בנספח.



המדינה לדאוג לתקצב את התוכנית, ככל שנדרש, ולפעול לתת לה עדיפות מתוך הבנה של חשיבות יצירת בסיסי נתונים מהימנים לצורך ניהול כח האדם במדינה בצורה המיטבית, תוך מתן תמונת מצב עדכנית למקבלי ההחלטות בנציבות שירות המדינה, במשרדי הממשלה, ובציבור.

בחינת החתכים להנגשת מידע

1. קבלת דרישות למידע – טרם איפיון השדות להנגשת המידע, וההקשרים בין השדות, יש לבצע בחינה אל מול צרכני המידע (גורמים בתוך שירות המדינה, חוקרים, עמותות ועיתונאים), מהו המידע הנדרש להם, באיזה תדירות ובאלו פורמטים.
2. הגנה על הפרטיות – יש לבחון האם במידע המבוקש ישנו חשש לחשיפת מידע אישי. ככל שיש חשש כאמור, אין בו כשלעצמו למנוע את מסירת המידע. טרם הכרעה בעניין זה יש לבחון האם ישנם אמצעים להפוך את חתך הנתונים לאנונימי, באמצעים מקובלים. ככל שהמידע המבוקש הוא בעל ערך גבוהה יותר, נדרשת השקעת משאבים גדולה יותר ליצירת פתרונות להנגשת המידע באופן המגן על הפרטיות. לעניין זה רצוי להיוועץ בגורמים בעלי מומחיות בנושא ובהם: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אגף תמנ"ע (תשתית מחקר לנתוני עתק) במשרד הבריאות, בנק ישראל, הרשות להגנת הפרטיות ועוד.
3. ויזואליזציה של המידע – הדגש במסמך זה הוא על הנגשת המידע הגולמי ללא עיבוד. עם זאת, לאור מה שראינו בהנגשת מידע בתחום ההון האנושי במדינות אחרות, מוצע לבחון היתכנות להנגיש את המידע הגולמי ובמקביל לו להנגיש כלים ויזואליים שיוכלו לבצע חיתוכים שונים במידע ולהנגיש אותו לציבור רחב יותר.

פרסום בפועל

1. תוכנית הפרסום השנתית – נציבות שירות המדינה תפעל לפרסם תוכנית עבודה שנתית לפרסום דוחות הנציבות כאשר מועד הפרסום של המידע החדש לא ייעלה על אחת לשנה. למען הסר ספק, יש מקום להתחיל לפרסם מידע לציבור גם בטרם צמצום הפערים באיסוף המידע, שהרי כבר עתה יש בידי הנציבות מידע גולמי רב ועשיר שצריך להוציא אותו לציבור.
2. עיבוי הנתונים הקיימים – נתונים אלו יתווספו לנתוני העבר, באופן שיאפשר מחקר והשוואת מגמות ביחס לעבר, ולא תהיה העלאת מידע חדש ש"דורס" מידע קודם.
3. פרסום מידע נוסף – הנגשת בסיס הנתונים יכולה להיות בליווי דו"ח מסכם ומלווה, או בליווי מצגת או מערכת לניתוח הנתונים, אולם לא תחליף אותם.
4. בחינה תקופתית – אחת לתקופה, ולא יאוחר מאחת לשלוש שנים, תבחן הנציבות –
 - את המידע המצוי בידה ביחס לנתונים חדשים הנדרשים במערכת;
 - את האפשרות להנגיש מידע נוסף בין אם בשל דרישות חדשות למידע ובין אם בשל השתכללות המערכת;
 - את האפשרות לשכלל את דרך הצגת הנתונים.

מדדים להצלחה

1. הנציבות תבחן את ההמלצות ותודיע על אימוצן, גם אם בשינויים, תוך אישור תוכנית פעולה ומציאת מקורות תקציביים, ככל שנדרש.
2. תוך ארבעה חודשים מיום קבלת ההמלצות, האגפים בנציבות שירות המדינה ביצעו מיפוי צרכים.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

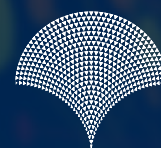
ממשל שעובד. בשבילנו.

3. תוך שמונה חודשים מיום קבלת ההמלצות קיים איפיון על של השינויים והתוספות הנדרשים במערכות הנציבות (ככל שנדרש).
4. תוך שמונה חודשים מיום קבלת ההמלצות, ועל בסיס מיפוי הצרכים, יציאה להליך של שיתוף ציבור לבחינת בסיס הנתונים שנדרש לפרסם לציבור.
5. תוך שנה מיום קבלת ההמלצות, לנציבות שירות המדינה יש תוכנית המפורסמת לציבור בדבר בסיסי הנתונים שיוצגו לציבור. יש לחלק את התוכנית לבסיסי נתונים שיוצגו מרגע פרסום התוכנית (מידע הקיים כבר בידי הנציבות), למידע שיפורסם בעתיד עם השלמת איסוף הנתונים או השלמתן של מערכות מידע התומכות בפרסום השנתי.
6. תוך שנתיים מיום קבלת ההמלצות, הנציבות צמצמה את הפערים במערכות המידע, באופן המאפשר פרסום של כל בסיסי הנתונים עליהם הוחלט.
7. לא יאוחר משלוש שנים מיום אימוץ ההמלצות, בחינה חוזרת של המידע הקיים בנציבות, בסיסי הנתונים המונגשים לציבור והתאמת המערכת לצרכים – לאור התקדמות יכולות המיחשוב.

בקרה

נציבות שירות המדינה תדווח אחת לשנה לממשלה ולראש מערך הדיגיטל הלאומי על יישום ההמלצות. הדיווח האמור יפורסם לציבור. הנציבות תדווח, בין היתר, אודות –

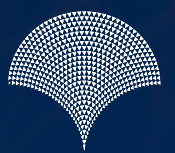
1. סטטוס ההתקדמות בהנגשת מאגרי הנתונים;
2. נתונים שהוחלט לא לפרסמם, ומדוע הוחלט על אי פרסומם;
3. דרך הפרסום שהתבצעה או מתוכננת להיות מבוצעת;
4. ביחס למאגרי מידע שהתפרסמו –
 - א. היקף השימוש במידע
 - ב. מחקרים ופרסומים שפורסמו לציבור המתבססים על הנתונים
 - ג. תובנות שנלמדו מהנתונים
 - ד. המלצות לשינוי במערך ההון האנושי בעקבות הנתונים המפורסמים.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שטוב. בשבילנו.

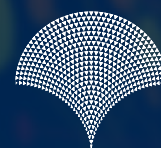
נספח

מסמך רקע

הנגשת תמונת מצב ההון האנושי

כתיבה: עו"ד רבקי דב"ש

אוגוסט 2024



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובר. בשבילנו.

המצב הקיים בישראל

המצב הנורמטיבי

הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות, נחשבת בשיטת הממשל הישראלית, כמו גם במדיניות דמוקרטיות ליברליות רבות אחרות, אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי. הסיבה בשלה הוכרה זכות זו כזכות יסודית מקורה בהבנה שהגשמתו של חופש ביטוי ומתן אפשרות לציבור לקבל בחירות פוליטיות ואחרות באופן מושכל, תלויה ביכולתו לקבל מידע מהימן המצוי בידי הרשויות הציבוריות. בנוסף למימוש זכויות אלו, השקיפות מאפשרת בקרה על הפעילות השלטונית, משפרת את המינהל התקין ובכך מגבירה את אמון הציבור ברשויות. בשנים האחרונות אף מקובל לחזק את התפיסה כי מידע ציבורי מוחזק בידי הרשות כנאמן של הציבור. בהנתן שלמידע יש ערך כלכלי, מקובל היום לראות בהנגשת מאגרים מנוע כלכלי שאף הוא מצדיק הנגשת מידע יזום על ידי הרשויות.¹

בישראל החובה להנגשת מידע על ידי הממשלה, הוכרה במקומות נורמטיביים רבים: בחקיקה,² בהחלטות ממשלה³ ובפסיקה.⁴ מעבר לחובה של כל רשות ציבורית לתת מענה לבקשות חופש מידע מכח חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – החוק), עליה לפרסם מידע באופן יזום. מידע זה כולל פרסום ההנחיות המינהליות של הרשות,⁵ דו"ח שנתי הכולל מידע רב כגון תקציב הרשות, הוצאותיה, ממלאי תפקידים נוספים וכד';⁶ ומידע סביבתי (ככל שיש בידה) שנדרש להשאר עדכני, ולהיות מונגש באופן דיגיטלי.⁷

החלטת הממשלה 1933, קבעה כי ברירת המחדל נכון לשנת 2022 תהיה כי כל מאגרי המידע המצויים בידי הרשות יפורסמו לציבור, למעט פרסום החושף מידע פרטי או מידע שיש איסור על פי דין לפרסמו או שיקולים רלוונטיים נוספים. על מנת לעמוד בחובה זו נקבע כי על הרשויות למפות את כלל המאגרים שברשותן ולפרסם רשימה זו לציבור עד סוף שנת 2017.⁸

נוסף על חובות אלו, נקבעו חובות לשקיפות יזומה ביחס לנושאים ספציפיים נוספים, וזאת בהנחיות מינהליות. בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה עסקו בהמלצות לפרסום יזום של הסדרי ניגוד עניינים של הדרג הבכיר הממונה על ידי הממשלה,⁹ ובפרסום אנונימי של החלטות שר או מנכ"ל ליינתן התראה או נזיפה לעובד מדינה.¹⁰ בהנחיות של היחידה הממשלתית לחופש המידע נקבע כי משרדי הממשלה ויחידות הסמך, הכפופים להנחיות

- 1 חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998: מדריך למשתמש, רבקי דב"ש (הצלחה, 2021), עמ' 22-26.
- 2 חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.
- 3 ישנם החלטות ממשלה רבות בנושא, המרכזיות שביניהן (מן המוקדמת למאוחרת): החלטה 2985 בנושא: "שימוש במידע הממשלתי, עיבודו מחדש ופיתוחו על ידי הציבור ולטובת הציבור" (מיום 14/3/2011), החלטה 4515 בנושא: "הצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח ומינורי הפורום הישראלי לממשל פתוח" (מיום 1/4/2012), והחלטת ממשלה 1933 בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" (מיום 30/8/2016).
- 4 רשימה חלקית בלבד: עע"מ 3908/11 הנהלת בתי המשפט נ' עיתון "דה-מרקו" עיתון "הארץ" בע"מ (22/9/2014); עע"מ 11120/08 התנועה לחופש המידע נ' הרשות להגבלים עסקיים (17/11/2010); עע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' רשות המסים (23/9/2008); עע"מ 7024/03 גבע נ' ראש עיריית הרצליה (9/6/2006); עע"מ 9135/03, 9738/04 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ (19/1/2006); עע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" ואח' נ' מבקר המדינה ואח' (23/11/2003).
- 5 סעיף 6 לחוק.
- 6 סעיף 5 לחוק ותקנה 6 לתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999.
- 7 סעיף 6א לחוק ותקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסיבוב לעיון הציבור), תשס"ט-2009.
- 8 סעיף 12 להחלטת ממשלה 1933 בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" (מיום 30/8/2016).
- 9 "מתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים של עובדי מדינה" (הנחיה מספר 1005.3 מיום 21/12/2020).
- 10 "חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג – 1963 – פרסום התראה או נזיפה שניתנו על ידי שר או מנהל כללי" (הנחיה מספר 6101.6 מיום 1/1/1971).



היחידה, יפרסמו באופן יזום את התשובות שניתנות על ידן לבקשות חופש מידע,¹¹ דו"ח הוצאות רבעוני של הרשות¹² ומידע רב הנוגע לוועדות לגיבוש מדיניות המוקמות ברשות.¹³

המצב דה־פקטו

בבחינת הפרסומים של נציבות שירות המדינה, עיינו במקורות הבאים –

- אתר אינטרנט של הנציבות;
- אתר data.gov.il המרכז את כל קבצי הנתונים שמשרדי הממשלה מפרסמים מכח החלטה 1933;
- האתר המרכזי לחופש המידע בו מתפרסמים דוחות ההתקשרויות והתשובות לבקשות חופש מידע, כמתחייב מהנהל של היחידה הממשלתית לחופש המידע.

נציין כי גם רשתות חברתיות הן דרך פרסום חשובה, אולם מכיוון שהבחינה שלנו התמקדה בפרסום יזום של בסיסי נתונים, הרשתות חברתיות אינן הפלטפורמה המתאימה לפרסום, ועל כן לא נבחנו הפרסומים בהם.

אתר הנציבות

באתר הנציבות, בדומה לקיים באתרים המובנים של משרדי הממשלה שאופיינו על ידי רשות התקשוב (ממשל זמין), ישנם מספר איזורים המאפשרים פרסום מידע לציבור (ככותרת) –

שירותים ומידע – המידע כולל קישור לאפשרות להגיש מועמדות למשרה, ולהגשת בקשה לקבלת פרוטוקולים מוועדת מכרזים.

מדיניות ונהלים – כ־400,3 נהלים, החלטות ומסמכי מדיניות שונים שהנציבות מפרסמת. כ־120 מסמכים התפרסמו בשנה החולפת.

פרסומים – כ־100,4 מסמכים בעלי שונות רבה, כ־730 מתוכם פורסמו בשנה החולפת. מעיון ב־100 המסמכים האחרונים שהועלו, רובם ככולם הם פרסום של מכרזים והודעות על איוש משרות, ומעט מאוד נוגע למידע אחר.¹⁴

מנוע החיפוש מאפשר לעשות חיפוש לפי "סוג" המידע, אולם הרשימה שנפתחת אינה מותאמת רק לחיפוש באתר הנציבות, לדוגמה מופיעה אפשרות לסיווג של תזכירי חוק או הודעות מנכ"ל, סיווגים שאינם רלוונטיים ולא מביאים תוצאה. בתוך סוג המאגרים קיים סיווג "מאגרי נתונים", אשר אינה מעלה תוצאות באתר הנציבות.

מנוע החיפוש מאפשר לעשות חיפוש לפי "נושא", ולבחור נושא אחד מרשימה של 16 נושאים,¹⁵ שאינם זהים בקטגוריה שלהם – האם החלוקה לפי הגורם מפרסם המידע בתוך הנציבות (אגף הסגל בכיר, אגף אסטרטגיה), האם מדובר בתוכן לפי שלב החיים של העובד (פרישה, משמעת וכד') או לפי נושא חיצוני לנציבות (קורונה).

הנציבות מפרסמת גם דוחות באתר האינטרנט שלה, חלקם דוחות שנתיים המפורסמים באופן קבוע אחת לשנה כגון:

- 11 "נוהל פרסום תשובות באתר המרכזי לחופש המידע" (נוהל מספר 9 מיום 12/1/2015).
- 12 "נוהל פרסום התקשרויות" (נוהל מספר 10 מיום 15/12/2015).
- 13 "נוהל פרסום מידע בעניין ועדות" (נוהל מספר 12 מיום 13/8/2018).
- 14 קורסים, דיווח ממונה חופש מידע, הבאת דבר הנציב ממידעון נש"מ, סקר על מעורבות עובדים (הודעות), הודעה על עדכון הנחייה חדשה, הודעה על הארכת החופשה המרוכזת בפסח, ודו"ח שיוויון מגדרי.
- 15 גיוון תעסוקתי; גיוס לשירות המדינה; הון אנושי במערכת הבריאות; למידה ארגונית בשירות המדינה; מדיניות העסקת עובדים; מחקר, ניהול ידע וקשר חוץ; מצוינות ארגונית; נורמות ערכים ואכיפה; סגל בכיר ופיתוח מנהלים ומנהלות; פרישה גמלאות ופנסיה; קורונה; רווחה בשירות המדינה; שיוויון מגדרי; שיפוט משמעת; תכנון אסטרטגי, מדיניות ובקרה; תקן ומבנים ארגוניים.

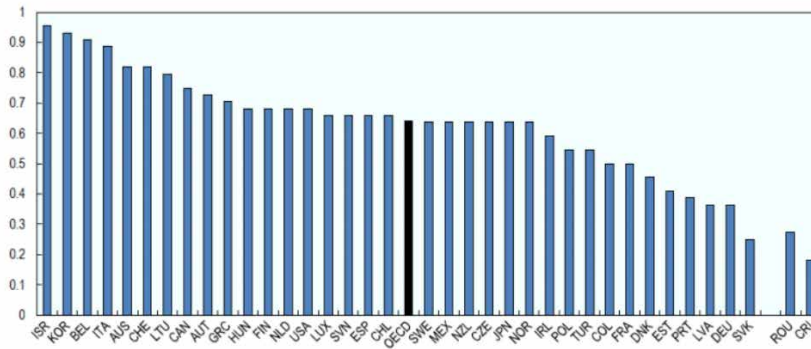


- דוחות סיכום – ישנם [דוחות סיכום שנתיים](#) של כלל הנציבות בה כל היחידות מפרטות את פעילותן במהלך השנה החולפת. רובו ככולו של הדו"ח מילולי, אולם ניכרת שונות רבה ברמת הפירוט והדיווח. לדוגמא, אגף בכיר פרישה וגמלאות מנגיש מידע אמפירי רב (האגף אף מפרסם את הדו"חות השנתיים שלו בנפרד), או אגף בכיר למידה ורווחה ארגונית המרחיב ביחס לפעילותו וזאת לעומת אגפים אחרים שרק מפרטים באופן מילוי קצר את פעילותם בשנה החולפת. בכל מקרה, הנתונים אינם מוצגים באופן אחיד, ואף אין פרסום, לצד הפרסום בדוח, של בסיס הנתונים המאפשר מחקר נוסף על ידי גורמים מחוץ לנציבות.
 - [דוח שיוויון מגדרי](#) – בו מידע מפורט על היקף המועסקים בשירות המדינה בחלוקה למגדר, ובחתיך הדרגות השונות, ציוני המשרדים ויחידות הסמך במדד השיוויון המגדרי ועוד. הדוח ברמת פירוט גבוהה, אולם אין לצידו את בסיס הנתונים המאפשר מחקר נוסף על ידי גורמים מחוץ לנציבות. ניתן להניח כי העושר של הנתונים בדוח זה, מקורו בחובות הדיווח החלות על רשויות ציבוריות מכח חוק שיווי זכויות האשה, תשי"א-1951.
 - [דוח גיוון וייצוג](#) – דוח על רמת הגיוון במשרדים השונים ופעולות לטובת שיפור הגיוון המפורסם על פי הוראות סעיף 15 א(ז) בחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959. הדוח ברמת פירוט גבוהה (בשל החובה המנויה בחוק), אולם אין לצידו את בסיס הנתונים המאפשר מחקר נוסף על ידי גורמים מחוץ לנציבות.
 - [דוח משמעת](#) – דוח שנתי של אגף המשמעת, אולם אין לצידו את בסיס הנתונים המאפשר מחקר נוסף על ידי גורמים מחוץ לנציבות.
 - [דוח הטיפול בהטרדות מיניות](#) – מידע אודות צעדים שננקטו בגין טענות לפגיעה מינית בשירות המדינה. אין לצידו את בסיס הנתונים המאפשר מחקר נוסף על ידי גורמים מחוץ לנציבות.
 - דוחות בקרה – דוחות בנושאים שונים ומגוונים לדוגמא: [דוח ביצוע על תוכנית העבודה](#), [אצילת סמכויות בתקן](#), [עבודה מרחוק](#) ועוד. גם לצד דוחות אלו, שככלל מציגים ביסוס אמפירי רב לבדיקה שנערכה, אין לצידם פרסום של בסיס הנתונים באופן שיאפשר מחקר נוסף על ידי גורמים מחוץ לנציבות.
- נוסף על הפער בין היקף הנתונים המפורסם בדוחות, אל מול העדר כמעט מוחלט של פרסום בסיסי נתונים באופן יזום, ישנם תחומי ידע משמעותיים שהמידע האמפירי אודותם נמוך במיוחד ובראשם מידע המצוי בידי אגף גיוס ומיון ואגף הסגל הבכיר.¹⁶ הדבר אף מתחדד לאור [ממצא של ה-OECD](#), המצביע על כך שישראל היא המדינה המובילה בין מדינות הארגון, שיש בידה נתונים אמפיריים על ניהול כח האדם שברשותה.

16 נדמה כי באגף הסגל הבכיר יש בעיה בבסיס הנתונים עצמו. המרכז להעצמת האזרח ביקש מידע טריוויאלי ביחס לנתוני האיוש במשרות הבכירות. מרבית המידע שנתבקש נמסר שלא ניתן למסור אותו כי הוא אינו מצוי באופן המאפשר חיתוך ממוחשב, והמידע שנמסר היה שגוי במקרים רבים (כגון משרות צוין שהן בהליך איוש על אף שהמינוי הסתיים כבר לפני שנים).

Figure 1.5. Collection and availability of administrative human resources data in central government, 2020

Degree to which administrative human resources (HR) data is collected and made available by the central government



אתר דאטה גוב

מיפוי המאגרים שנעשה בשנת 2017, אינו מפורסם באתר דאטה גוב. יצויין כי בפנקס המאגרים המפורסם לציבור על ידי הרשות להגנת הפרטיות (עדכני ליום 10/5/2024), מצוינים רק שני מאגרים: אחד בשם "כח אדם ומשכורות" שמטרתו לסייע לנציבות למלא תפקידיה על פי דין (נרשם בפנקס בשנת 2004), ומאגר בשם "מידע על הצהרות רכוש" שנועד לעקוב אחר קיום הוראות החוק בעניין זה (נרשם בפנקס ב-2009).

במענה לבקשת חופש מידע שנענתה באוגוסט 2023, מופו 23 "תוכנות" (מאגרים) שנעשה בהם שימוש בנציבות שירות המדינה. ממיפוי זה ניתן ללמוד בצורה מלאה יותר על היקף המידע המוחזק בידי הנציבות, ונדמה כי לפחות ביחס ל-18 הראשונים שבמיפוי, יש מידע שעשוי להיות בו מידע מעניין לציבור – ככל שיונגש באופן אגרסיבי, וללא מידע אישי.¹⁷

מס'	שם התוכנה	מטרה	אופן פיתוח / רכישה
1	משמעת	ניהול בדיקות משמעת ותובענות	נשמ
2	השעיות	תחזוקה שוטפת	נשמ
3	חקירות	ניהול חקירות עובדי מדינה	נשמ
4	תקינה, פרט	ניהול משאבי אנוש	מרכבה
5	מערכת בינה עסקית להון אנושי	ניהול משאבי אנוש	נשמ
6	ניהול פרישה	תכנון וניהול פרישה ופורשים	מרכבה
7	סגל בכיר	ניהול חוזים לסגל בכיר	נשמ
8	גיוס אלקטרוני, ועדות בוחנים	גיוס מועמדים לשירות המדינה	מרכבה
9	CRM	מערכת לניהול פניות משרדים בתחומי התקן והפרט	מרכבה
10	מע' למיצוי זכויות עובד	מערכת מרכזית לניהול זכויות והטבות לעובדי שירות המדינה ולגמלאים	מרכבה
11	רווחה – פניות ותיק רווחה ותיק מסמכים	מערכת מרכזית לתחום רווחה בכלל משרדי הממשלה ומערכת הבריאות	מרכבה
12	שכר	שילוב נתוני שכר במע' משאבי אנוש מרכזית	ספק חיצוני

17 חמשת המערכות הנוספות הם אתרי אינטרנט או טפסים, שגם קיים משא דאטה מעניין ביחס לדפוסי עניין של הגולשים, הוא בעל עדיפות פחותה יותר מהנגשת נתונים אגרסיביים ממאגרים שבלבית פעילות הנציבות.



מס'	שם התוכנה	מטרה	אופן פיתוח / רכישה
13	פורטל לעובד	טפסים / נוכחות / תיק אישי	מרכבה
14	פורטל מנהל	טפסים / מבנה ארגוני	מרכבה
15	קליטה דיגטלית	דיגיטציה וייעול של תהליכי קליטת מועמד לשירות המדינה	מרכבה
16	LMS	מתן מענה לניהול הלמידה למשרדים	מרכבה
17	איתם	מערכת לניהול פרויקטים ות"ע	מערך הדיגיטל
18	FG (טפסים)	מחולל טפסים דיגיטליים	מערך הדיגיטל

נציבות שירות המדינה, פרסמה מאגר אחד בלבד באתר דאטה גוב הנוגע ל"נתוני גיוס לשירות המדינה". על פי המצוין במידע הנלווה, המידע מתעדכן באופן ידני, בתדירות לא קבועה. העדכון האחרון בעת כתיבת מסמך זה (תחילת מאי 2024), היה ינואר 2024. המידע כולל נתונים רבים אודות מכרזים בשירות המדינה,¹⁸ אולם הקובץ הנוכחי כולל מידע רק על השנה החולפת. בעבר היה קובץ של שנים קודמות, ונראה כי במקום להוסיף, להעשיר ולעדכן את המידע, הקובץ הקודם (או הקבצים הקודמים) הוסרו, כך שלא ניתן לבצע מעקב רציף אחר הנתונים המתפרסמים.

האתר המרכזי לחופש המידע

מבחינת האתר המרכזי לחופש המידע עולה כי מאז נכנסה ההנחייה לפרסום רבעוני של דוחות ההתקשרויות, ועד המחצית הראשונה של שנת 2023, הנציבות עמדה בחובתה באופן מלא (גם אם שני הדוחות האחרונים פורסמו באיחור). אולם, דוח ההתקשרויות של הרבעון השלישי והרביעי של שנת 2023 לא פורסם, וכך גם דוח ההתקשרויות של הרבעון הראשון של שנת 2024.¹⁹ מיותר לציין את חשיבות פרסום מידע זה, מעבר לצורך לעמוד בהוראת ההנחייה, המאפשרת לבחון את דרך השימוש בכספים על ידי הנציבות.

באתר המרכזי לחופש המידע מצויות התשובות לבקשות חופש המידע. בשלושת השנים שקדמו לבחינה,²⁰ פורסמו 97 תשובות של הנציבות באתר. בבואנו לעיין בתשובות, לא ביקשנו לבחון את העמידה של הנציבות בהוראות נוהל היחידה, אלא לבחון את הנושאים שמעניינים את הציבור הפונה לנציבות, האם נמסר לו המידע המבוקש (באיזו פורמט, ובאיזו רמת פירוט), והאם מדובר בסוג מידע שהיינו סבורים שיש מקום לפרסם אותו באופן קבוע.

לשם הבחינה עיינתי ב־30 התשובות האחרונות (התשובה האחרונה שפורסמה היתה ב־1 בספטמבר 2023). להלן התובנות מהעיון בבקשות המוצגות ביחס למידע שהנציבות יכולה לפרסם באופן יזום וקבוע -

1. מסירת מידע על היקף עובדי המדינה, היקף העזיבה משירות המדינה והסיבות לכך גם בחלוקה למשרדים. ראו [תשובה](#) שניתנה בעניין ופורסמה באתר המרכזי ביום 28/7/23.
2. מידע אודות תיקים בנושא התנכלות של עובדי מדינה בין השנים 2019 - 2023, ללא מידע מזהה. ראו [תשובה](#) שניתנה בעניין ופורסמה באתר המרכזי ביום 13/7/23.

18. הטבלה כוללת מידע על מכרזי כח אדם בשנת 2023 בקטגוריות הבאות (כפי שמופיע בפרסום): מספר המכרז, משרד, סוג המכרז, סטטוס המכרז, סיבת סטטוס המכרז, תאריך פרסום, תום תאריך פרסום, מספא משרות לאיוש, מספר משרה, תאור משרה, אחוז משרה, ישוב המשרה, דרוג, דרגה מ, דרגה עד, מספר יחידה ארגונית, תיאור יחידה ארגונית, מכרז אב וכמות מועמדים למכרז.

19. יוער כי היחידה הממשלתית לחופש המידע מבצעת [מעקב](#) אחר יישום נוהל פרסום התקשרויות, ונכון לסטטוס מיום 16/5/2024, ישנן רשויות רבות (כ־33%), שטרם פרסמו את הרבעון האחרון של שנת 2023, אם כי הדבר אינו נכון ביחס לרבעון השלישי מתוכן רק כ־10% מהרשויות שנוהגות לפרסם את הדו"ח, טרם עשו כן (ממוצע זה אינו כולל 5 רשויות מפרות, שלא פרסמו דוח שנתי כל השנה).

20. משך הזמן שנבחן היה 10 במאי 2021 - 10 במאי 2024.



3. מידע עשיר אודות איוש משרות בשירות המדינה בחתכים שונים לשנים 2021 - 2022. בתגובה נכתב כי המידע הועבר לאחר השקעה רבה שלא נגבתה בגינו אגרה בשל איחור במתן מענה, אולם כך ייעשה בעתיד. ראו [תשובה](#) שניתנה בעניין ופורסמה באתר המרכזי ביום 12/7/23.
4. מידע סטטיסטי (להבדיל ממידע ביחס לכל משרה) אודות משרות קצובות ומילוי מקום בדרג הבכיר (כמה מהמשרות הקצובות במילוי מקום, בהליך מכרזי וכד'). ראו חלק [מהתשובה](#) שניתנה בעניין (מרבית התשובה בגוף הטקסט, ולא ניתן לצרף קישור ישיר אליה) ופורסמה באתר המרכזי ביום 28/6/23.
5. מידע אודות מכרזים בשנת 2022: מספר המכרזים שפורסמו בחלוקה למשרדים וליחידות הסמך השונות, ובחלוקה לסוג המכרז, משך הזמן הממוצע לניהול המכרז בחלוקה לרכיביו השונים (פרסום, בדיקות סף, מכון המיון, כינוס וועדה ומשך הזמן הכללי). כמו כן נמסר מידע על מכרזים שבוטלו וסיבת הביטול. ראו [התשובה](#) שניתנה לעניין המכרזים [והתשובה](#) לעניין המכרזים שבוטלו ופורסמו באתר המרכזי ביום 18/5/23.
6. רשימת תובענות משמעת שהוגשו בשנת 2022 כנגד עובדי מדינה, וגזר הדין שניתן (ככל שניתן). ראו [תשובה](#) שניתנה בעניין ופורסמה באתר המרכזי ביום 28/12/23.
7. מידע אודות מספר המכרזים המיועדים למגזר החרדי והיקף המועמדים למשרה ומספר המועמדים שהגיעו לוועדה. ראו [תשובה](#) שניתנה בעניין ופורסמה באתר המרכזי ביום 23/9/23.
8. מידע אודות היקף הגיוון בשירות המדינה בחתכים שונים. על פי המענה מרבית המידע קיים בדו"ח הגיוון השנתי, אולם בתשובה צורפה טבלה מקיפה המאפשרת עיבוד של המידע שבדו"ח. ראו [תשובה](#) שניתנה בעניין ופורסמה באתר המרכזי ביום 8/9/22.

מחקר משווה

ארגון ה־OECD, כמו ארגונים בינ"ל נוספים, רואה חשיבות בשימוש חוזר במידע ממשלתי. החשיבות בהנגשת מידע ממשלתי קשור לשיטתו ליכולת ההתפתחות של המדינה, אולם גם לשיפור המינהל ודרך עיצוב המדיניות.²¹ גם הבנק העולמי מדבר על חשיבות הנגשת המידע בעידן הנוכחי כמנוע צמיחה, לצד החשיבות להנגיש את המידע באופן אחראי למניעת פגיעה בפרטיות או באופן שעלול לייצר פרצות אבטחה.²² לאור חשיבות הנושא, האיחוד האירופי קבע דירקטיבה (המחייבת את מדינות האיחוד גם ללא חקיקה פנימית) להסדרת השימוש החוזר במידע ממשלתי.²³

כפי שהוזכר לעיל, מבחינה שערך ארגון ה־OECD, ישראל מובילה מבחינת היקף האיטוף והזמינות למידע אודות ההון האנושי בשירות המדינה. עם זאת, לא נבחן כמה מהמידע האמור מונגש לציבור (או לגורמים אחרים בתוך שירות המדינה).

אוסטרליה

החל משנת 2004, [מעדכנת](#) נציבות שירות המדינה האוסטרלית מידע רב ומגוון, וזאת במקביל לדוח שנתי שהיא מוציאה. בסיס הנתונים המתעדכן (The Australian Public Service Employment Database (APSED)), כולל את המידע על כל עובדי המדינה בהווה ובעבר. המידע נגיש בקבצי [אקסל](#), כאשר גם הקבצים הקודמים נגישים, וכן

21 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b34be3e0-en/index.html?itemId=/content/component/b34be3e0-en>

22 <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2021>

23 Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information (recast)

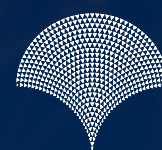


במערכת גרפית שמנגישה את הנתונים לפי חיתוכים שונים ומגוונים (המערכת מכונה
.(Australian Public Service Employment Database internet interface – [APSEDIi](#)

הגיליון הראשון של קובץ האקסל מוקדש לרשימת המצאי בחוברת העבודה, עם קישור
לגיליון הרלוונטי. לדוגמא, [בגיליון האחרון](#) שפורסם ב־31/12/2023 היו 87 גיליונות
מידע בפירוט שלהלן²⁴ –

Table of Contents
Table 1: All employees: gender by employment category, 31 December 2004 to 31 December 2023
Table 2: All employees: agency by employment category, 31 December 2022 and 31 December 2023
Table 3: Ongoing employees: agency by hours and gender, 31 December 2023
Table 4: Non-ongoing employees: agency by hours and gender, 31 December 2023
Table 5: All employees: agency by hours and gender, 31 December 2023
Table 6: Ongoing employees: agency by base classification, 31 December 2023
Table 7: Non-ongoing employees: agency by base classification, 31 December 2023
Table 8: All employees: agency by base classification, 31 December 2023
Table 9: All employees: permanency by year, 31 December 2004 to 31 December 2023
Table 10: All employees: agency by gender and classification level, 31 December 2023
Table 11: All employees: base classification by gender, 31 December 2004 to 31 December 2023
Table 12: All employees: paid classification by gender, 31 December 2014 to 31 December 2023
Table 13: All employees: agency by location, 31 December 2023
Table 14: All employees: location by base classification and employment category, 31 December 2023
Table 15: All employees: state by year, 31 December 2004 to 31 December 2023
Table 16: All employees: location by year, 31 December 2004 to 31 December 2023
Table 17: All employees: location (statistical area four) by year, 31 December 2004 to 31 December 2023
Table 18: All employees: location by base classification and gender, 31 December 2023
Table 19: All employees: hours by base classification and gender, 31 December 2023
Table 20: All employees, hours by base classification and employment category, 31 December 2023

24 הפירוט חשוב להצגת עושר הנתונים המוצגים באוסטרליה באופן קבוע ונגיש.

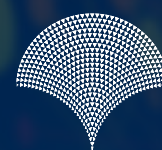


CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

Table of Contents
Table 21: All employees: agency by base classification group, 31 December 2022 and 2023
Table 22: All employees: agency by median length of service (years) and base classification, 31 December 2023
Table 23: All employees: agency by age group, 31 December 2023
Table 24: All employees: age group by base classification and employment category, 31 December 2023
Table 25: Ongoing employees: age group by base classification and gender, 31 December 2023
Table 26: All employees: age group by gender, 31 December 2004 to 31 December 2023
Table 27: All employees: age group by base classification and gender, 31 December 2023
Table 28: All employees: highest educational qualification by base classification and gender, 31 December 2023
Table 29: All employees: Job family by gender, 31 December 2023
Table 30: All employees: job family by permanency status, 31 December 2023
Table 31: All employees: job family by location, 31 December 2023
Table 32: All employees: job family by classification level, 31 December 2023
Table 33: Agency type by headcount, December 2023
Table 34: Agency metrics, 31 December 2023 and the 2023 calendar year
Table 35: Agency metrics broken down by Category E agencies and other APS bodies, 31 December 2023 and the 2023 calendar year
Table 36: Ongoing employees: agency by paid classification, 31 December 2023
Table 37: Non-ongoing employees: agency by non-ongoing category and gender, 31 December 2023
Table 38: Non-ongoing employees: age group by base classification and gender, 31 December 2023
Table 39: Ongoing employees: length of service by gender, 31 December 2004 to 31 December 2023
Table 40: Ongoing employees: age group by gender, 31 December 2004 to 31 December 2023
Table 41: All employees: age group by employment category, 31 December 2004 to 31 December 2023
Table 42: Ongoing employees: agency retention, 31 December 2022 to 31 December 2023
Table 43: Ongoing employees: agency by temporary assignment classification, 31 December 2023
Table 44: All employees: agency by highest educational qualification, 31 December 2023

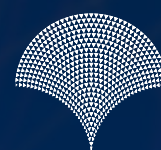


CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

Table of Contents
Table 45: Ongoing employees: agency by number of agencies worked in and base classification group, 31 December 2023
Table 46: Ongoing employees: base classification by paid classification and gender, 31 December 2023
Table 47: All employees: mean age (years) by location, base classification and gender, 31 December 2023
Table 48: All employees: median length of service (years) by location, base classification and gender, 31 December 2023
Table 49: Ongoing employees: agency by operative status (including maternity related leave) and gender, 31 December 2023
Table 50: Engagements of ongoing employees: age group by gender, 2004 to 2023
Table 51: Engagements of ongoing employees: classification by gender, 2004 to 2023
Table 52: Engagements of ongoing employees: agency by major classification group, 2022 and 2023
Table 53: Engagements of ongoing employees: age group by classification and gender, 2023
Table 54: Engagements of ongoing employees: prior service in APS by classification and gender, 2023
Table 55: Engagements of ongoing employees: highest educational qualification by classification and gender, 2023
Table 56: Engagements of ongoing employees: previous employment by classification and gender, 2023
Table 57: Engagements of ongoing employees: location by classification and gender, 2023
Table 58: Engagements of ongoing employees: mean age (years) by location, classification and gender, 2023
Table 59: Promotions of ongoing employees: classification promoted from and to by gender, 2023
Table 60: Promotions of ongoing employees: mean age (years) by location, classification and gender, 2023
Table 61: Promotions of ongoing employees: agency by classification, 2023
Table 62: Promotions of ongoing employees: within, from and to other agencies, 2023
Table 63: Transfers and temporary transfers of ongoing employees: from and to other agencies, 2023
Table 64: Movement of ongoing employees: location from and to by gender, 2023
Table 65: Separations of ongoing employees: type of separation by gender, 2004 to 2023
Table 66: Separations of ongoing employees: base classification by gender, 2004 to 2023
Table 67: Separations of ongoing employees: age group by gender, 2004 to 2023



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שטוב. בשבילנו.

Table of Contents
Table 68: Separations of ongoing employees: resignations by age group and gender, 2004 to 2023
Table 69: Separations of ongoing employees: age retirements by age group and gender, 2004 to 2023
Table 70: Separations of ongoing employees: retrenchments by age group and gender, 2004 to 2023
Table 71: Separations of ongoing employees: separation type by base classification and gender, 2023
Table 72: Separations of ongoing employees: agency by type of separation, 2022 and 2023
Table 73: Separations of ongoing employees: agency by type of termination, 2023
Table 74: Separations of ongoing employees: agency by base classification, 2023
Table 75: Separations of ongoing employees: length of service by base classification and gender, 2023
Table 76: Separations of ongoing employees: length of service by type of separation and gender, 2023
Table 77: All employees: diversity group, 2004 to 2023
Table 78: All employees by country of birth, December 2023
Table 79: All employees by first language spoken, December 2023
Table 80: Ongoing employees: agency by diversity group, 31 December 2023
Table 81: Non-ongoing employees: agency by diversity group, 31 December 2023
Table 82: All employees: agency by diversity group, 31 December 2023
Table 83: All employees: base classification by diversity group and gender, 31 December 2023
Table 84: All employees: diversity group by highest educational qualification and gender, 31 December 2023
Table 85: Engagements of ongoing employees: classification by diversity group and gender, 2023
Table 86: Separations of ongoing employees: base classification by diversity group and gender, 2023
Table 87: All employees: Average age by year, 2004 to 2023



CECI

המרכז להעצמת האזרח

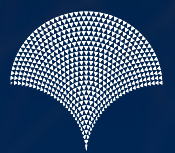
ממשל שעובד. בשבילנו.

קנדה

בקנדה מרוכזים כל הפרסומים של הנציבות [בדף אחד](#). החלוקה בדף היא לפי נושאים (דוח שנתי, תוכניות עבודה, דוחות כספיים וכד') וכולל פרסומים גם משנים קודמות. באתר יש גם הפנייה באמצעות [קישור ישיר](#) גם לאתר הממשלתי הקנדי, המרכז מידע פתוח (Open Data). הקישור מוביל למידע הפתוח שפרסמה הנציבות, הכולל נכון למועד הבדיקה 125 פרסומים.

בנוסף למידע הגולמי, מציעה הנציבות מספר כלים המציגים את בסיסי הנתונים שפורסמו על ידה לציבור, בצורה ויזואלית נהירה על מנת לסייע לציבור המתעניין, לקרוא את הנתונים ([Data visualization hub](#)). הדף מפשט את המידע בשבעה נושאים:

- [לוח מחוונים על כח האדם](#) – כמה משרות פורסמו, כמה מועמדים ניגשו, תזוזות בתוך השירות, פירשה, גילאים ממוצעים ועוד מידע על עובדי המדינה.
- סקרים המבוצעים על הנציבות – כולל אפשרות לחקור את תוצאות הסקר בשלוש דרכים שונות: לפי חיתוך של [כלל העובדים](#), לפי [חיתוך ארגוני](#), ובאמצעות [כלי המאפשר בקלות לבחון דפוסי בחיתוכים שנבחרו](#).
- [מכרזי עבר](#) – מכרזי העבר מפורסמים תחת הכותרת של "כלי חיזוי יישומיים" שנועד, לפי הכיתוב הנלווה, לתת לארגונים מידע לגבי מכרזי עבר דומים וכמה מועמדים ניגשו להם על מנת שיוכלו לתכנן ולהעריך ביעילות רבה יותר את הפעילות הנדרשת בתחום ההון האנושי.
- [משך הזמן לאיוש משרה](#) – כחלק מהרצון לסייע למנהלי כוח אדם, מונגשים כל הנתונים על משך הזמן לאיוש משרה. ניתן לבצע חיתוך לפי המשרד או היחידה הרלוונטית, מועד האיוש, וסוג הגיוס (פנימי או חיצוני).
- [מגורי עובדי המדינה](#) – מידע אודות המקור של המועסקים בשירות המדינה כעובדי מדינה או בהתקשרות חיצונית לפי מקום המגורים שלהם, לפי קבוצות ייחוס (מיעוטים, נשים וכו') ולפי סוג העסקה (משרה קבועה, סטודנט, מתמחה וכו').
- [גיוון ושיוויון](#) – חלוקה של עובדי המדינה בארגונים השונים, תוך התייחסות לקבוצות הגיוון אליהם הם משתייכים, החל משנת 2018.
- [משמעת](#) – נתונים אודות הליכי המשמעת בנציבות החל משנת 2016 בין היתר ביחס לסטטוס החקירה, סוג העבירה, משך זמן החקירה ועוד.

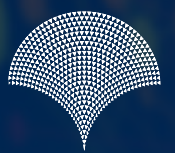


CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שׂעוּבֵד. בִּשְׁבִילֵנוּ.

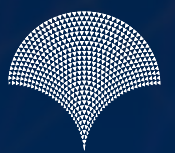
מעשה ידינו
מפת הדרכים לחיזוק
השירות הציבורי



CECI

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

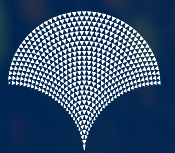
מעשה ידינו
מפת הדרכים לחיזוק
השירות הציבורי



CECI

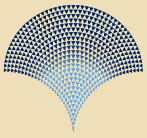
המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

מעשה ידינו
מפת הדרכים לחיזוק
השירות הציבורי



CECI

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

מפת הדרכים לחיזוק השירות הציבורי

מעשה ידינו
המרכז להעצמת האזרח