

הרפורמה בניהול ההון האנושי  
בשירות המדינה



# תקציר

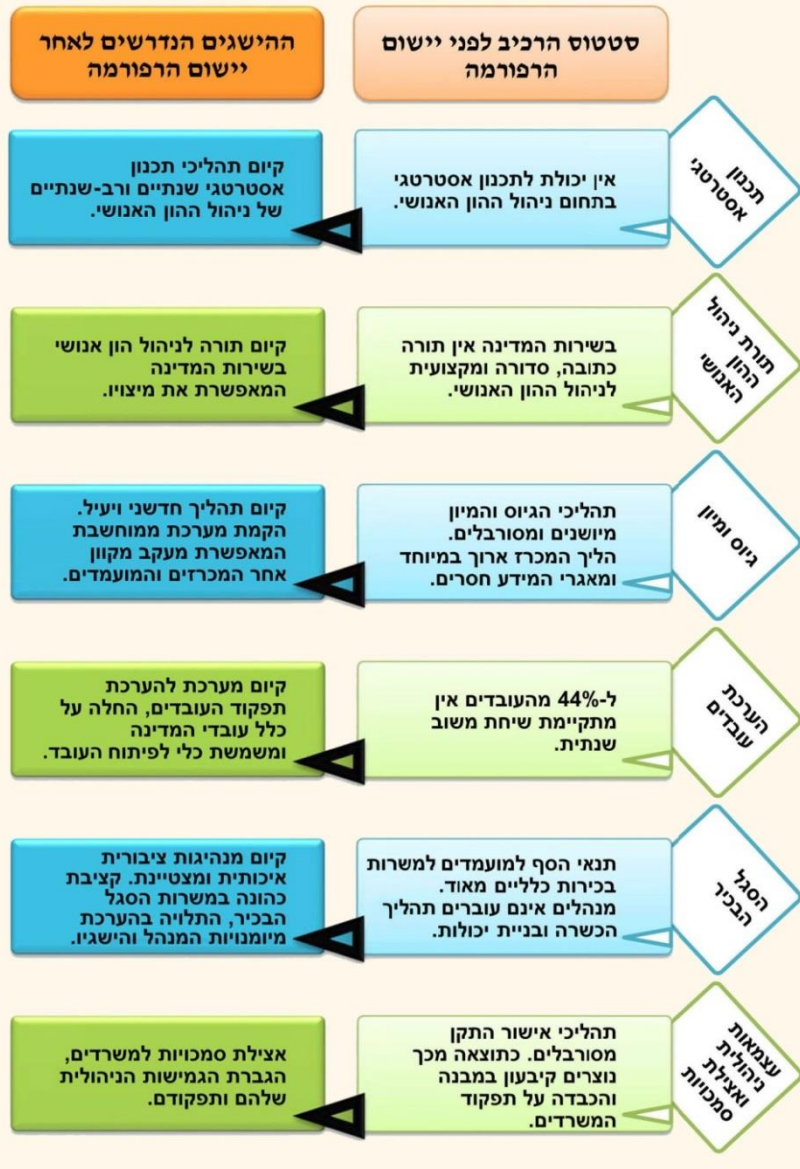
## רקע כללי

נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם או הנציבות) היא ארגון המטה בשירות המדינה האחראי והמוסמך לתכנונם ולניהולם של ההון האנושי ושל המערך הארגוני. בעקבות עשרות שנים של ניסיונות שלא צלחו לחולל רפורמות, החליטה ממשלת ישראל בשנת 2011 על ביצוע רפורמה מקיפה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה (להלן גם - הרפורמה). יישום הרפורמה בהצלחה עשוי לחולל שינוי ניכר בשירות המדינה, שיתבטא גם בשיפור השירות הממשלתי לתושבי המדינה. ביוני 2011 מונה נציב שירות המדינה המכהן - עו"ד משה דיין (להלן - הנציב). בראשית כהונתו עסק הנציב בתכנון הרפורמה בניהול ההון האנושי (למעט בשינויים במערך הגיוס והמיון שנש"ם עסקה בתכנונם קודם כהונתו). במהלך כהונתו פעלה נש"ם בראשות הנציב ליישום כלל חלקי הרפורמה. סגנית נציב שירות המדינה (מינהל ומשאבי אנוש) (להלן - הסמנכ"לית או הסמנכ"לית למינהל) בתקופת הביקורת הייתה גב' עדנה אלפסי.

הרפורמה בניהול ההון האנושי מקיפה תחומים רבים, בהם: אצילת סמכויות למשרדים; ניסוח מדיניות וגיבוש תורת התקן; מיסודם של תהליכי תכנון ובקרה; בניית השדרה הניהולית; שינוי במערך הגיוס והמיון; שינוי של תהליך הערכתם של עובדים; שיפור של מערך ניהול ההון האנושי; ושינוי מבני בנציבות. בהיבטי הרפורמה שיושמו עד כה נרשמו הישגים חשובים.

בתרשים להלן מוצגים כמה מהרכיבים המרכזיים של הרפורמה בניהול ההון האנושי: הסטטוס של כל רכיב לפני יישום הרפורמה אל מול ההישגים הנדרשים לאחר יישומה (בנוגע לסטטוס היישום של רכיבי הרפורמה המרכזיים - ראו להלן בלוח 1).

תרשים 1: רכיבים מרכזיים ברפורמה בניהול ההון האנושי



## פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2015 עד פברואר 2016, במהלך יישום הרפורמה, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנציבות בנושא הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. חלק מן הנתונים עודכנו לאחר מכן. אלה הנושאים שנבדקו: (א) החסמים ליישום הרפורמה בניהול ההון האנושי: תמיכתם של גורמי ממשל ברפורמה; התשתית המינהלית שסיפקה נש"ם ליישום הרפורמה; והתאמת המבנה הארגוני של נש"ם לתהליכי יישומה. (ב) השינויים במערך הגיוס והמיון. הביקורת נעשתה בנש"ם ובדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) ובאגף התקציבים במשרד האוצר.

## הליקויים העיקריים

### החסמים ליישום הרפורמה - העדר תמיכה ממשית של גורמי ממשל

ביוני 2013, על רקע ניסיונות עבר ביישום רפורמה בשירות המדינה אשר לא צלחו, החליטה הממשלה למנות ועדת היגוי ליישום דוח הרפורמה, שיכהנו בה בעלי תפקידים בכירים משירות המדינה, ולהטיל עליה ללוות את יישום הרפורמה במשך שלוש שנים. בראש הוועדה עומד נציב שירות המדינה.

נמצא כי לא נקבעו סדרי עבודה לוועדת ההיגוי ולא הוגדרו תפקידיה וסמכויותיה. דיוני הוועדה נשאו אופי פסיבי של האזנה לדיווחים והימנעות מקבלת החלטות מעשיות לפתרון בעיות. בדרך פעולה כזאת לא היה כדי לסייע באופן מעשי להתמודדות עם כמה מכשולים שניצבו בפני יישום הרפורמה ולא ממומש ייעודה של הוועדה שהרכבה כולל נושאי משרה המצויים במוקדי קבלת ההחלטות בשירות המדינה.

גם בדפוסי ההשתתפות בדיוני הוועדה לא היה כדי לחזק את השפעתה על התהליך. מנכ"ל משרד האוצר לא השתתף בשום דיון ואף לא שלח נציג מטעמו; הממונה על התקציבים שלח נציגים בדרג לא בכיר לרוב הישיבות בהן השתתף אגף התקציבים. גם מטעם של חברי ועדה נוספים נשלחו דרגים לא בכירים לדיונים. אחדים מחברי הוועדה לא הגיעו לישיבות הוועדה בתדירות גבוהה ובכך לא מילאו את התפקיד שהוטל עליהם באופן מיטבי. דפוסי השתתפות אלו עשויים לשקף היעדר מחויבות מלאה של הגורמים הממשלתיים, שפעולתם ותמיכתם נחוצה מאוד ליישום רפורמה יסודית ורחבה כל כך.

ועדת ההיגוי כללה גורמי מפתח המוסמכים לעסוק בתקציבי הרפורמה. אף על פי שבמשך תקופה ארוכה שטח הנציב לפני ועדת ההיגוי, שוב ושוב, את הקשיים המתגלים ביישום הרפורמה בגלל חוסר בהקצאת משאבים, בעיקר ליחידות

בנציבות שמחוץ למטה הרפורמה. הועלה כי הגורמים המוסמכים בוועדה לא נתנו מענה לקשיים שהציג הנציב.

## ההיערכות הפנימית בנש"ם - ליקויים בניהול משאבי האנוש

לקראת החלת הרפורמה על נש"ם נדרשה הסמנכ"לית למינהל לטייב את נתוני נש"ם על כוח האדם שבה, כפי שנדרש כל משרד ממשלתי. ואולם, כשנה וחצי לאחר המועד שמשרדי הממשלה ויחידות הסמך נדרשו להשלים בו את טיוב הנתונים, לא הושלם הטיוב בנש"ם, ונתוניה עדיין אינם משקפים נאמנה את המבנה הקיים.

ביולי 2014 פנתה הסמנכ"לית למינהל לשלושה ספקים בכוח, בבקשת הצעות לאספקת שירותי ייעוץ לתכנון ההיערכות הארגונית של אגף משאבי אנוש והמינהל בנש"ם, על רקע הגידול בהיקפי הפעילות של האגף במסגרת יישום הרפורמה. בהמשך, נש"ם חתמה עם חברה א' לייעוץ ארגוני על הסכם התקשרות לצורך קבלת השירות. דוח העבודה של חברה א' הוגש לסמנכ"לית למינהל באמצע יוני 2014, שלושה שבועות לפני פנייתה לקבל הצעות מחיר, וחודשיים וחצי לפני שנחתם ההסכם עם החברה. משרד מבקר המדינה מעיר כי קבלת השירות בנושא זה אינו עולה בקנה אחד עם סדרי המינהל התקין, מכיוון שהשירות התקבל לפני קיום הליך לקבלת הצעות ולפני תיחור כנדרש, כפי שעולה כאמור מהמסמכים.

## ההיערכות הפנימית בנש"ם - חילוקי דעות שהביאו לעיכוב באישו משרות שנועדו לקידום הרפורמה

בשנים 2013-2015 הוקצו לנש"ם כ-40 משרות חדשות לשם קידום הרפורמה, 32 מהן אוישו בהליך מכריז. לזירוז איושן של משרות אלה נודעת חשיבות שכן הן הוקצו לשלוש שנים בלבד. לכן, לשם יישומו של פרויקט הרפורמה כמתוכנן, נדרשו פעולות נחוצות לצורך איושן של משרות אלה בתוך פרק זמן סביר. ואולם גם לאחר שהוקצו לנש"ם המשרות הנחוצות לקידום הרפורמה לא יושמו הנחיות הנציב, והטיפול באיושן של המשרות נעשה באטיות שפגעה בלוח הזמנים והצרכים ליישום הפרויקט. חילוקי דעות פנימיים בנש"ם בכל הנוגע לרפורמה ולהיערכותה של נש"ם ליישומה, פגעו ביכולת של נש"ם לקדם את הליך יישום הרפורמה באופן מיטבי, זאת לעתים כיוון שהחלטות הנציב בנוגע לחילוקי דעות פנימיים לא יושמו.

הסמנכ"לית למינהל הציגה לנציב נתונים על מחסור בכוח אדם ביחידת המינהל, אולם נמנעה מנקיטת פעולות ליישום פתרון שהציע לה הנציב. כמו כן נמנעה הסמנכ"לית מליישם הוראות חוזרות של הנציב לעשות את הדרוש לאיושה של משרה שהוקצתה ליחידת המינהל.

אי-ההסכמות הפנימיות בנש"ם, אשר השליכו במקרים אחדים (כעולה אף מהתייחסויות שהועברו לדוח זה) על מערכות יחסים בין בעלי תפקידים בנציבות, מגלמות פוטנציאל לפגיעה במידה ממשית ביישום הרפורמה, ביעילות היישום ובעמידה בלוחות הזמנים שנקבעו לכך.

## ליקויים בניהולם של תהליכי הרכש בנש"ם

בשנים 2012-2015 גדל תקציב הנציבות ב-45% לערך, תקציב הרכש שלה הוכפל בשנים 2013-2015, וב-2015 יועד רובו לצורכי הרפורמה. על ניהול הרכש בנציבות אחראית הסמנכ"לית למינהל, ועוסקים בו גם מנהל הרכש הכפוף לה, ושישה עובדים נוספים. על ניהול הכספים של הנציבות מופקדת יחידת החשבות במשרד ה"ם.

בביקורת נמצא כי מערך הרכש בנש"ם מאופיין בחולשה מקצועית וניהולית, ואינו מספק את התשתית הנדרשת למטה הרפורמה לצורך רכש יעיל ומהיר ככל האפשר של מוצרים ושירותים. חולשה זו, אשר הוצגה בפניות שהועברו בנושא לסמנכ"לית למינהל ולנציב, נובעת, על פי הטענות שהועלו, בעיקר מחוסר ניסיון ומיומנות מקצועית בכל הדרגים במינהל נש"ם, בטיפול ברכש בכלל ובהתקשרויות מורכבות בפרט, והיעדר ניהול מרכזי של הרכש.

עוד נמצא כי לא הוסדרו כראוי ביזור הסמכויות בתחום הרכש של נש"ם וחלוקת התפקידים בין היחידה המקצועית המזמינה ובין הקניין ומנהל הרכש. הקניינים פעלו ללא גורם מקצועי מנחה וללא ההכשרה המתאימה לקניין. במועד סיום הביקורת, הנציבות חסרה עדיין תשתית יציבה דיה לתהליכי הרכש בנש"ם שנדרשים לצורך ניהול תקין ולקידום הרפורמה.

בשנת 2014, על רקע ליקויים בתחום הרכש עלתה לראשונה בנש"ם יוזמה לשיפורם ולהסדרתם של תהליכי הרכש בנש"ם באמצעות פרסום נוהל רכש. נוהל העוסק בתהליכי התקשרות עם ספקים לא הופץ אלא לאחר סיום הביקורת, במאי 2016.

## התאמת המבנה הארגוני בנש"ם לתהליכי יישומה של הרפורמה

עבודת נש"ם מול כל משרד נעשית בידי הרפרנט<sup>1</sup> עובד נש"ם, המופקד על הטיפול באותו המשרד. עם תחילת יישומה של הרפורמה במשרד ממשלתי, נדרש למשרד ליווי משמעותי נוסף של הרפרנט, בהחלת השינויים הנדרשים באותו משרד במסגרת היישום.

נמצא כי מ-2012 עד סוף 2015 הצטמצם מספר הרפרנטים והממונים עליהם ב-25% בקירוב, הגם שבד בבד, החל יישום הרפורמה ב-38 משרדי ממשלה ויחידות סמך - מהלך הטעון ליווי מהותי ונרחב של הרפרנטים. הנציב הציג קשיים אלה לפני הנהלת הנציבות ולפני אגף התקציבים במשרד האוצר, ואף תיאר את המצב כ"קריסה" של הרפרנטורה. גם לאחר שהנציב הנחה את הסמנכ"לית למינהל להחיש את איושן של משרות רפרנטים פנויות, הן אוישו בקצב אטי מהנדרש.

הטלת המשימה הכבדה של יישום הרפורמה בשירות המדינה על נש"ם חייבה עריכת התאמות נדרשות במבנה הארגוני של הנציבות. התאמות אלה אמורות לשמש כאדנים למילוי מערך משימות נרחב בכל שירות המדינה. אף על פי כן, ולמרות קביעתו של דוח הרפורמה כי יש לתעדף את ביצוע ההמלצות הנוגעות לארגון מחדש של נש"ם, עד מועד סיום הביקורת לא הושלמו פעולות מרכזיות לצורך התאמת המבנה הארגוני למטרותיה שנקבעו מחדש ברפורמה ולתפקידיה החדשים. לעיכוב יישומו של השינוי המבני שני מוקדים מרכזיים: השלמת השינויים המבניים והתפקודיים ביחידות הרפרנטורה כאמור לעיל; ואישה של משרת מנהל אגף משרדי ממשלה ויחידות סמך. כתוצאה מאי השלמת התאמת המבנה הארגוני של נש"ם, נפגעה יכולתה של נש"ם, ונפגעה במיוחד יכולתו של מערך הרפרנטים שבה, להנחות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך בהליכי יישומה של הרפורמה, ולסייע להם בהטמעת עקרונותיה של הרפורמה. חסר זה בעבודת נש"ם עיבב פעולות ליישום הרפורמה ואף עלול למנוע יישום חלקים ממנה.

## שינויים במערך הגיוס והמיון

דוח הרפורמה שאת עיקריו אימצה הממשלה ביוני 2013, המלצות לשינויים במערך הגיוס והמיון. בדוח הומלץ לאמץ את השינויים שכבר בוצעו עד אותה עת, ולבצע את שאר השינויים כחלק מהרפורמה בניהול ההון האנושי. הגם שהשינויים במערך הגיוס והמיון החלו לפני גיבוש דוח הרפורמה, הם נחשבים נדבך מרכזי ומהותי בה.

דרך המלך לאיוש משרה בשירות המדינה היא באמצעות מכרז. בשירות המדינה נערכים מדי שנה אלפי מכרזים לאיוש משרות פנויות ומספר המועמדים בהם יותר מ-100,000. באמצע העשור הקודם עלה צורך בשינוי מקיף במערך הגיוס והמיון של העובדים לשירות המדינה, שנוצר, בין היתר, בגלל תלונות רבות על שיטת איושן של המשרות שנהגה באותה עת בשירות המדינה.

במהלך ארבע שנים חוללה נש"ם כמה שינויים משמעותיים בדפוסי הגיוס והמיון, בהם שינוי במתכונת בחינתם ומיונם של מועמדים, שיפור נגישותה של האוכלוסייה למידע על מכרזים, והקלה של ממש על המבקשים להתמודד בהם, באמצעות מערכת הגיוס המקוונת ומרכז השירות למועמדים.

### תכנון וניהול הרפורמה בגיוס ובמיון

נש"ם מינתה מינהלה לניהול השינויים במערך הגיוס והמיון. כיוון שכך, ובהקשר לתשובת נש"ם, לפיה האחריות לחלק מרכיבי השינויים האלה מצויה בידי גורמים



אחרים בנציבות, משרד מבקר המדינה מעיר כי פיזור ניהולו של פרויקט כה נרחב ללא גורם האחראי באופן מובהק לביצועו ולמעקב אחר העמידה במשימות ובלוחות הזמנים שנקבעו לו, בכל תקופת יישומו, עלול לסכן את יישומו הכולל המוצלח של הפרויקט.

עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2016, נעשו שינויים ניכרים במערך הגיוס והמיון. עם זאת נמצאו ליקויים מסוימים בתכנון וביצוע, ויש מקום לתלות אותם גם בהיעדר ניהול מרכזי כאמור. במהלך הביקורת לא המציאה נש"ם מסמך אחד שגובש מראש לפני תחילת ביצוע הפרויקט שכולל את כלל רכיביו ואת לוח הזמנים להשלמתו בכללותו (תכנית אב). במסמכים שהציג יו"ר המינהלה לא נקבע לוח הזמנים הכולל המתוכנן לפרויקט, אף לא המועד המתוכנן לסימו.

ממועד העלייה לאוויר בפועל, אפריל 2014, עד מועד סיומה של הביקורת בפברואר 2016, פועלת נש"ם לפי תכנית חלקית, שאינה כוללת אלא משימות הקשורות בפיתוח והפעלתה של מערכת המיון הממוחשבת ולא משימות אחרות.

חלק משמעותי מהרכיבים ברפורמה בגיוס ומיון שבוצעו בין דצמבר 2010 ליוני 2013, קודם גיבושו של דוח הרפורמה, ונקבעו להם לוחות זמנים לביצוע - לא בוצעו במועד המתוכנן. גם לוחות הזמנים שפורטו בדוח הרפורמה בנוגע ליישום רכיבי הרפורמה בגיוס ומיון, למעט שלב העלייה לאוויר של מערכת המיון, היו כלליים ולא מפורטים.

#### יישום השינויים במערך הגיוס והמיון

לצורך תכנון הפעולות הנדרשות לקיצור זמנו של ההליך המכרזי, יש לקבוע תקן מפורט של משך הזמן המרבי של ההליך הזה, לשלביו.

על פי דוח הרפורמה, פרק הזמן הארוך של השלב שלפני פרסום המכרז הוא אחת הסיבות להתמשכות ההליך המכרזי. ואולם נש"ם לא קבעה תקן למשך השלב הזה, שלב זה אינו מנוטר, ונש"ם אינה יודעת את משכו. משכך, אין לדעת כמה זמן נמשך איוש משרה בשירות המדינה, בכל סוגי המכרזים, מיום שנוצר הצורך בה. משך הזמן הממוצע של תהליך המכרז הפנימי עדיין גבוה מן התקן שנקבע בתחילת שנת 2016 (27 ימים).

עוד ב-2013 נכתב בדוח הרפורמה על דרכים להתמודדות עם התארכותו של ההליך המכרזי - ובהן, פרסום טווח השכר הצפוי לזוכה במשרה, כבר בעת פרסום המכרז. ואולם עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2016, לא נקבעו כללים לפרסום טווח השכר ולא יושם המהלך המדורג של פרסום טווחי השכר למשרות, אשר היה אמור להתבצע בשנת 2015. רק באפריל 2016 החלה נש"ם בביצוע פיילוט של פרסום טווח שכר.

על פי דוח הרפורמה, על נש"ם לפעול לטיוב הליך הבחירה בוועדת הבוחנים, בין השאר באמצעות פיצול עבודתה של ועדת הבוחנים לשתי ועדות נפרדות. במועד סיום הביקורת, פברואר 2016, טרם החל שלב פיצולה של ועדת הבוחנים במכרזים הפומביים במשרדי ממשלה, בהיקף שנקבע בדוח הרפורמה.

לשם ניהול המכרזים והבניית מערך למעקב ובקרה על משרדי הממשלה ומכוני המיון, גיבשה נש"ם רשימה של 18 דוחות בקרה הדרושים לה למילוי תפקידיה.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, פברואר 2016, סיפקה יחידת מרכב"ה במשרד האוצר לנש"ם רק חמישה מ-18 דוחות הבקרה. נש"ם סבורה כי באספקה חלקית של הדוחות הממוחשבים יש סכנה לניהול תקין של מערך המיזן.

### סיום עבודת המינהלה

פעמיים הודיע יו"ר המינהלה על סיום תפקידה, לראשונה באפריל 2014, עם עלייתה לאוויר של מערכת המיזן, בטרם הושלמו משימות שנכללו בליבת השינויים במערך הגיוס והמיזן, ונש"ם נדרשה להתמודד באותה עת עם גידול חד במספר המועמדים ועם עיכוב בהליכי המכרזים. בפעם השנייה במרץ 2015, אז טרם הושלם פיתוחם של דוחות הבקרה, ועדיין נדרשו החלטות עקרוניות, לרבות על פיצול עבודתה של ועדת הבחונים, שהיא החלטה עקרונית מרכזית בהתאם למטרות הרפורמה, שלא הוטלה על גורם אחר בנש"ם. בשני המועדים הללו עדיין נדרש ניהול מרוכז ותכליתי של הפרויקט, לצורך הכרעות והחלטות מהותיות בנושאים עקרוניים כבדי משקל.

### הליכי מכרזים פומביים ייחודיים

בדוח הרפורמה נקבע כי לצורך שקיפותם של הליכי המיזן בשירות המדינה, נש"ם תפעל לפרסם באתר מתאים את נוהלי מיונם של העובדים שאושרו ושיאושרו ייחודית למשרדים השונים. ואולם עד למועד סיום הביקורת, פברואר 2016, לא פרסמה נש"ם את שלושת נוהלי המיזן הייחודיים שאישרה, ובהם נוהל קליטת עובדים לאגף התקציבים במשרד האוצר, ומשכך לא פעלה בנושא זה בשקיפות, כנדרש בדוח הרפורמה, שקיבל כאמור תוקף של החלטת ממשלה.

בהליכי המכרזים טמון עיקרון ולפיו המשרד שקולט עובדים באמצעות מכרז פומבי שותף לקביעת תוצאותיו ולבחירת הזוכים בו, אך בשום שלב משלבי המיזן הוא אינו המחליט הבלעדי. כשהקנתה נש"ם לאגף התקציבים את הסמכות לבחון את המועמדים שצלחו את הליך המיזן ולקבוע מי מהם יעמוד לפני ועדת הבחונים, החרیגה את האגף מעיקרון זה, בלי להציג את הנימוקים להחרגה זו.

## ההמלצות העיקריות

על הממונה על התקציבים ועל הנציב להבטיח קיומו של הליך סדור ויעיל של קביעת תקציבים הנחוצים ליישום הרפורמה, להבטיח את סיומו לפני תחילתה של שנת עבודה חדשה, ולוודא שאין בגורם התקציבי משום חסם להתקדמותה. על הנציבות לוודא העלאת כלל צרכיה על הכתב, באופן מפורט ובהיר.

על נציב שירות המדינה, כיו"ר ועדת ההיגוי, להביא לפני הוועדה הצעת החלטה המגדירה באופן מפורט ובהיר את תפקידיה ואת סדרי עבודתה. אם ימצא הנציב שיש בכך צורך, באפשרותו להביא הצעת החלטה כזאת לאישור הממשלה. זאת ועוד, על כל אחד מהגורמים המיוצגים בוועדת ההיגוי להירתם ולסייע בקידום הנושאים שבתחום אחריותו או באחריות משרדו, כדי לסייע בהוצאתה של הרפורמה מן הכוח אל הפועל ובעמידתה בכל היעדים שקבעה לה הממשלה.

על הסמנכ"לית למינהל לפעול לאלתר להשלמת איושן של כל המשרות שטרם אוישן, ולוודא כי בהליכי האיוש תעמוד נש"ם בלוחות הזמנים שקבעה היא עצמה. על נציב שירות המדינה לפעול להכרעה מהירה במקרים שחילוקי דעות בין עובדי נש"ם מעכבים באופן ניכר את איושן של משרות, ולוודא כי אגף משאבי אנוש בנש"ם עובד באופן מקצועי ויעיל, כנדרש לשם יישום רפורמה מעמיקה בכל שירות המדינה.

על נציב שירות המדינה והסמנכ"לית למינהל לוודא כי לכלל יחידות נש"ם ולעוסקים ביישום הרפורמה בפרט, יינתן המענה המקצועי המיטבי בתחום הרכש, זאת על מנת לתמוך בקידום הרפורמה.

על נש"ם לפעול לאלתר להשלמת השינויים במבנה הארגוני.

על נציב שירות המדינה להטיל על המינהלה או על גורם ניהולי אחר להשלים את תכנונם של שלבי העשייה שנותרו בשינוי במערך הגיוס והמיון, לרבות קביעת המועד המתוכנן להשלמת היישום, קביעת דרכי פעולה להתמודדות עם נקודות החולשה האמורות, וידוא קיומם של המשאבים הנחוצים להשלמת יישומו של השינוי, וידוא שהוא נעשה בהתאם לנדרש. על הנציב לוודא שהמינהלה או הגורם שימונה במקומה יהוו גורם מסייע ותומך לאגף בחינות ומכרזים בנש"ם לשם השלמת השינויים במערך הגיוס והמיון.

על נש"ם לנטר את משכי הזמן של שלב התכנון המקדים לפרסום מכרזים, ולהבהיר את התקן הנוגע לשלב זה ולכל שלבי המכרז הבין-משרדי.

פרסום השכר הממוצע למשרה במכרז עשוי לסייע לנש"ם לקצר את משכם של הליכי המכרזים. על נש"ם להמשיך ולפעול לקיצורם של הליכי המכרזים בדרך זו, או בדרכי פעולה אחרות כפי שתמצא לנכון.

נוכח הנאמר בדוח הרפורמה בדבר ההיבטים שהליך הבחירה בוועדת הבוחנים לוקה בהם בחסר, ותשובת נש"ם בעניין - על הגורמים המופקדים על השינויים במערך הגיוס והמיון בנש"ם לשוב ולתכנן את הפעולות הנוגעות לטיובו של הליך הבחירה בוועדות הבוחנים, לקבוע לוחות זמנים לביצוען, גם בהתחשב במשאבים הקיימים, ולפעול לביצוען על פי לוחות הזמנים שנקבעו. בכלל זה על נש"ם לקבוע לאילו מכרזים מתכונת פיצול עבודתה של ועדת הבוחנים מתאימה, ובמידת הצורך - לקבוע מתכונת חלופית.

בלי לקבוע אם נדרש נוהל גיוס ייחודי לאגף התקציבים במשרד האוצר ומה ראוי שיכלול, בנסיבות שנש"ם סבורה שיש לאשר הליכי מיון ייחודיים, עליה לוודא שהחלטה בנושא תתקבל על בסיס צרכים מיוחדים ומוכחים, תוך נימוק החלטה בכתב. עליה גם לפעול לפרסום נהלים לתהליכי מיון ייחודיים, ובכללם נוהל זה של אגף התקציבים, כנדרש בדוח הרפורמה.

## סיכום

עשרות שנים נעשו ניסיונות להנהיג רפורמה כוללת בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, אך הם לא צלחו. אין מחלוקת לגבי חשיבותה של רפורמה כזו, שהצלחתה עשויה לתרום לקידום יעדיה של מדינת ישראל ולשפר את השירות הממשלתי לתושביה.

במסגרת השיח המתמשך במהלך כל אותן שנים הובהר כי לצורך ביצוע רפורמה דרושים נחרצות פוליטית ומתן עדיפות גבוהה ליישום עקרונותיה, ועלתה שאלת יכולתה של הנציבות להוביל שינוי בסדר גודל משמעותי כזה. על רקע זה, ב-2011 הטילה הממשלה את משימות תכנונה של הרפורמה על צוות רחב הכולל בעלי תפקידים בעמדות מפתח של שירות המדינה, ומינתה אותם בהמשך כחברי ועדת היגוי לליווי היישום.

בשנת 2015, עת נערכה הביקורת, מצויים חלקים מרכזיים של תכנית הרפורמה בשלבים שונים של יישום, ואף נזקפו לזכותה כמה הישגים בעלי משקל. הבולטים שבהם הם שינוי משמעותי בדפוסי הגיוס והמיון של מועמדים לשירות המדינה, בגיבוש תפיסה של תכנון ההון האנושי, ובהערכה של יכולות וביצועי העובדים, וכן פעולות לבנייתה של שדרת הניהול של שירות המדינה ולאצילת סמכויות תוך הפעלת מערך בקרה.

עם זאת, קיימים כמה חסמים כבדי משקל אשר מסכנים במידה רבה את המשך יישומה של הרפורמה ואת השלמתה כמתוכנן. חסמים אלה נחלקים לשני סוגים: חסמים מתחומי השפעתם של גורמים מחוץ לנציבות וחסמים פנימיים, שנעוצים בעבודת הנציבות עצמה.

החסמים החיצוניים כוללים היעדר תמיכה מספקת של חלק מגורמי הממשל אשר שותפים לוועדת ההיגוי, ותקצוב לא יעיל דיו של הנציבות בתקופת יישום הרפורמה. החסמים המצויים בנציבות עצמה נובעים מחולשה מקצועית וניהולית של יחידות המינהל, הן בתחום ניהול משאבי האנוש, וחולשה ניכרת בתחום רכש שירותים והתקשרויות עם ספקים. תחומים אלה מאופיינים בעבודה אטית ומסורבלת, באופן שאינו הולם פרויקט שכזה ופוגע באופן ממשי בקידומו. זאת ועוד, טרם הושלמו השינויים הנדרשים במבנה הארגוני של הנציבות, ולכן נפגעה יכולתה של נש"ם להטמיע את עקרונות הרפורמה במשרדי הממשלה.

נש"ם חוללה כמה שינויים מהותיים במערך הגיוס והמיון של עובדים לשירות המדינה, ובהם קיצור במשך ההליך המרכזי. ואולם למרות השיפור המשמעותי שחל בשנים 2015 ו-2016 טרם הושלמה משימה זו. על נש"ם לקבוע את משך הזמן המרבי לחלק משלבי ההליך המרכזי, ולהשלים פעולות שנועדו להשגת מטרה עיקרית ומהותית של הרפורמה במערך הגיוס והמיון - טיוב עבודתה של ועדת הבחונים. משרד מבקר המדינה מעיר כי נש"ם נדרשת לרכז מאמץ לגישור על הפערים שנותרו על מנת לשמור על אמון משרדי הממשלה בשינוי שנעשה במערך הגיוס והמיון, וכדי לגייס את תמיכתם הנדרשת לצורך המשך יישומם של שאר חלקי הרפורמה בניהול ההון האנושי.

בנקודת הזמן הזו, אמצע שנת 2016, נותר סיכון לא מבוטל שהרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה לא תגיע לכלל סיום מלא ומוצלח, אף על פי שכבר רשמה הישגים לא מבוטלים.

לשם הצלחת הרפורמה נדרשים חברי ועדת ההיגוי, לרבות מנכ"ל משרד רה"ם, נציב שירות המדינה והממונה על התקציבים, לנקוט פעולות נחוצות ומאומצות ולסייע לגורמי היישום בנש"ם, ככל שנדרש. חשיבות מיוחדת נודעת להתגייסות נמרצת של כלל עובדי נש"ם לשם העמדת תשתית מקצועית ומינהלית יציבה ותומכת.

זוהי שעת מבחנם של הנציבות ושל הגורמים שמונו לסייע לה, ולדרך פעולתם צפויות השפעות ניכרות על שירות המדינה בכללותו. על ראש הממשלה מר בנימין נתניהו, שהוא השר האחראי לנציבות שירות המדינה, לוודא כי הגורמים המקצועיים האמונים על הרפורמה יפעלו בנחישות ליישומה על פי התכנית שאישרה הממשלה. יישום רפורמה זו, אשר אין חולק על חשיבותה, הוא בבחינת תשתית חיונית לטיוב ניכר של שירות המדינה ובכלל זה השירותים שהמדינה מעניקה לציבור.

## מבוא

1. שירות המדינה בישראל מקיף כ-75,000 עובדים הפועלים במסגרתם של כ-80 משרדי ממשלה ויחידות סמך שלהם, והוא מהווה את זרועה של הרשות המבצעת במימוש סמכויותיה החוקיות, מדיניותה ויעדיה. יסודותיו של שירות המדינה בישראל הונחו עם קום המדינה: שירות בעל אופי ממלכתי, מקצועי ונטול זיקה פוליטית, המוציא אל הפועל את מדיניות הממשלה. חיי הפרט והכלל בישראל תלויים בשירות המדינה, ברמתו ובדרך תפקודו. רוב בעלי התפקידים בשירות המדינה אינם מתחלפים עם חילופי השרים, למעט נושאי משרות אמן בכירות מעטים (מנכ"לים ואחרים). על שירות המדינה, כנאמן של הציבור במימוש הסמכויות והכוחות הנתונים בידי, מוטלת החובה להבטיח שעובדי הציבור יתאימו לתפקידם מבחינת כשירותם לתפקיד.

2. נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם או הנציבות) היא ארגון המטה האחראי והמוסמך לתכנונם ולניהולם של ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה, לרבות יזום, הובלה, הכוונה, הנחלה ובקרה של מערך ההון האנושי בשירות המדינה, תוך הבטחת ערכיו, מצינותו ותקינות התנהלותו של שירות המדינה, על ארגונו, יחידותיו וכלל עובדיו.<sup>2</sup>

נש"ם עוסקת בתחומים רבים ומגוונים, בהם: אישורם של תקני כוח האדם<sup>3</sup> במשרדי הממשלה וביחידות הסמך שלהם, קביעת המבנה הארגוני של המשרדים, עריכת מכרזים וניהולם, בחינות לבחירת מועמדים לאיוש משרות בשירות ומינוים, קביעת דרגות וקידום בדרגה, ניהול הסגל הבכיר, קידום איכות ומצינות, משמעת ואתיקה, הבטחת קידום נשים וייצוג הולם לבני שני המינים, מתן שירותי רווחה לעובדי המדינה, וניהול נושא הפרישה והגמלאות. כל אחד מתחומים אלה כולל מגוון תהליכים בהם נדרשים משרדי הממשלה ונש"ם לעבודה משותפת.

גורמים שונים, שיפורטו להלן, מצאו במהלך השנים, כי ריכוז סמכויותיה של הנציבות, אשר גבר במרוצת השנים, יצר מערכת תפקודית ריכוזית, אשר חייבה את המשרדים להזדקק לנציבות כמעט בכל דבר ועניין, הגביל את המשרדים בתפעול השוטף, והגביל את יכולתם של המנהלים הכלליים ליישם כלים ניהוליים חיוניים לניהול נכון של משרדיהם. עוד נמצא כי במרוצת השנים נחלש מעמדה המקצועי של הנציבות. הטיפול השוטף בפרט, על סרבוליו המכבידים, והמעורבות הפרטנית בפעילויות היומיום של המשרדים דחו את התכנון ארוך-הטווח והביאו לזניחת העיסוק בענייני היסוד של שירות המדינה. יש אף המייחסים את הירידה במעמדם של עובדי המדינה, לחולשת הנציבות בטיפול כוח האדם ובקביעות מדיניות בתחומי הארגון, התהליכים ושיטות העבודה.

2 **דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה** (להלן - דוח הרפורמה).

3 על פי סעיף 13 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, תקן הוא רשימת משרות בצירוף הדרגות הצמודות להן, לכל יחידה מיחידות משרד ממשלתי, אשר טעון אישורו של נציב שירות המדינה.



"כעומק השינוי  
הנדרש במערכת ניהול  
ההון האנושי במערכת  
הממשלתית... כך עומק  
השינוי הנדרש  
בנציבות שירות  
המדינה"

---

בשנת 2011 החליטה ממשלת ישראל על ביצוע רפורמה מקיפה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה (להלן גם - הרפורמה)<sup>4</sup>, לצורך שינוי משמעותי במנגנון שירות המדינה, בין היתר, במאפייני הרכב ההון האנושי בו, בממשקי הקשר עם הציבור, ובמנגנוני תכנון כוח האדם בו. ביוני 2013 החליטה הממשלה לקבל את ההמלצות שהוגשו לה בדוח מפורט שניסחה ועדה לתכנון הרפורמה, ואת מתווה היישום שהוצע בו (להלן - דוח הרפורמה). הוועדה קבעה: "כעומק השינוי הנדרש במערכת ניהול ההון האנושי במערכת הממשלתית... כך עומק השינוי הנדרש בנציבות שירות המדינה - על תרבותה הארגונית, תחומי המיקוד של עיסוקה, המבנה הארגוני שלה ודרכי פעולתה".

הרפורמה שגיבשה הוועדה ואישרה הממשלה כוללת קשת רחבה של תחומי פעילות, ויישומה בהצלחה עשוי לחולל שינוי ניכר בשירות המדינה שיתבטא גם בשיפור השירות הממשלתי לתושבי המדינה. למשל, היא כוללת מיסוד התהליכים של תכנון ההון האנושי במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, מעבר מניהול מרכזי של הנציבות לביזור סמכויות ליחידות הממשלה, שינוי תהליך הערכתם של עובדים, קידום שוויון מגדרי והפיכת נש"ם לגוף המתמקד בהתוויית מדיניות ובבקרה על משרדי הממשלה, גוף שמבנהו הארגוני מתאים לתפקידיו.

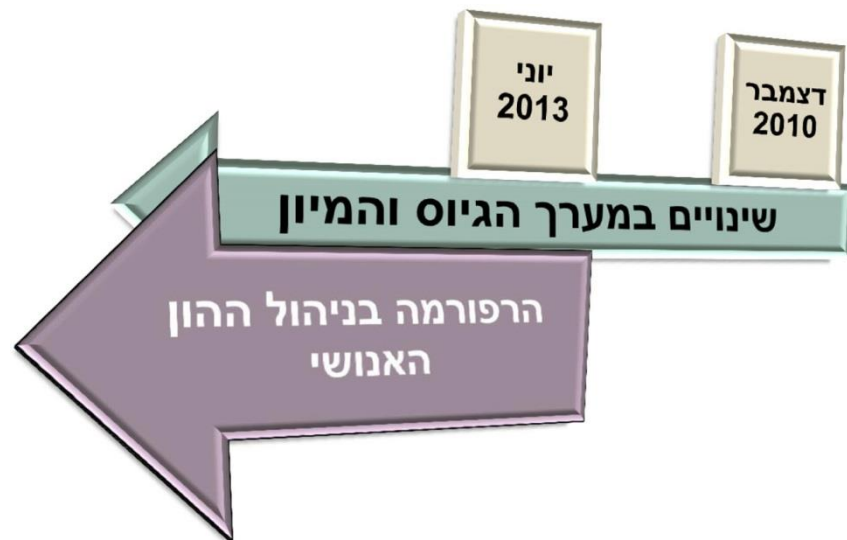
3. באמצע העשור הקודם עלה צורך בשינוי מקיף במערכת הגיוס והמיון של המועמדים לשירות המדינה. השינוי נדרש בשל התמורות הרבות במשק ומצב התעסוקה הדינמי, אשר גרמו עלייה מתמדת במספר המועמדים למכרזים; בשל התארכות זמן איושן של המשרות, אשר הובילה לנשירת מועמדים פוטנציאליים; בשל היעדר מערכות מחשוב מותאמות ותומכות בהליכי הגיוס והמיון; ובשל הצורך בהנגשתם של מכרזי כוח אדם לאוכלוסייה רחבה ככל האפשר על מנת לפעול בשוויון ובהגינות.

בשנים 2011-2014 הונהג שינוי משמעותי במערכת הגיוס והמיון. הגם שטרם הושלם יישומם של כל השלבים המתוכננים, הרי שיישומם של חלק מהשלבים בשנים אלה חולל שינוי משמעותי בדפוסי הגיוס והמיון של מועמדים לשירות המדינה. נעשו שינויים, בין השאר בהנגשת המידע על המשרות למועמדים, באמצעות מערכת הגיוס המקוונת ומרכז השירות למועמדים ובהליך מיונם, באמצעות מערכת מבחנים מקצועית ומותאמת לסוג התפקיד ולבכירותו.

בשנת 2013 שולבו בדוח הרפורמה גם פעולות מתוכננות לצורך השינוי במערכת הגיוס והמיון. ואולם, ככלל, נש"ם ניהלה וביצעה את השינויים במערכת זה בנפרד משאר רכיבי הרפורמה בניהול ההון האנושי. התרשים הבא מתאר את שני הפרויקטים הרחבים והמקיפים האלה.

4 אשר כוללת גם את יישומן של החלטות הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה, שהחל ביוני 2014.

תרשים 2: הרפורמה בניהול ההון האנושי והרפורמה בגיוס ומיון על פני ציר הזמן



4. יישום הרפורמה כרוך בעבודה נרחבת, מורכבת מאוד ועתירת פרטים. להובלתה ולהצלחת יישומה נדרשת התגייסות מערכתית, הן מצד נש"ם, המחויבת לעבודה מאומצת כמובילת הרפורמה, והן מצד משרדי הממשלה העומדים במוקד העשייה הממשלתית, כגון משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד המשפטים והן מצד כל משרדי הממשלה הנדרשים לשיתוף פעולה משמעותי. ברוח זו נכתבו דברים אלה בדוח הרפורמה: "ההיסטוריה הציגה לכולנו מקרים קודמים שבהם נכתבו דוחות העוסקים בנושא זה, אך לא באו לידי מימוש... נגד עינינו עמד הצורך בעשייה מהירה... ריסנו את עצמנו שלא להתפתות לשבת תקופה ארוכה על המדוכה ולהכנס להליכי יישום ארוכים. לנגד עינינו ראינו יוזמות גדולות וטובות מהעבר שהתפוגגו".

## פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2015 עד פברואר 2016, במהלך יישום הרפורמה, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנציבות שירות המדינה, בנושא הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. חלק מן הנתונים עודכנו לאחר הביקורת. אלה הנושאים שנבדקו: (א) החסמים ליישום הרפורמה בניהול ההון האנושי: תמיכתם של גורמי ממשל ברפורמה; התשתית המינהלית שסיפקה נש"ם ליישום הרפורמה; והתאמת המבנה הארגוני של נש"ם לתהליכי יישום של הרפורמה. (ב) השינויים במערך הגיוס והמיון. הביקורת נערכה בנש"ם ובדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה ובאגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת).






בדוח הקודם ציין  
המבקר כי נציב שירות  
המדינה לבדו אינו  
יכול להנהיג את  
השינויים הנדרשים  
ומן הראוי שלמסגרת  
הארגונית של  
הרפורמה יהיו  
סמכויות ביצוע, ליווי  
של הממשלה, וגיבוי  
מראש הממשלה

## רקע - ניסיונות עבר מרכזיים להחלת רפורמות בשירות המדינה

1. בשנת 1986 מונתה ועדה ציבורית-מקצועית בראשות מר חיים קוברסקי (להלן - ועדת קוברסקי) לערוך בדיקה כוללת של שירות המדינה ושל גופים הנתמכים מתקציב המדינה. בשנת 1989 הגישה הוועדה את מסקנותיה לראש הממשלה ועיקרן בחינת כלל תפקידי הממשל ועיסוקיו, שיפור השירות לאזרח, בנייה מחודשת של נש"ם והפיכתה ליחידת מטה קטנה ומקצועית, שינוי בתפיסת הסגל הבכיר, הקמת מכללה למדיניות לאומית, ועוד. בהחלטת ממשלה מינואר 1990<sup>5</sup> אושר דוח ועדת קוברסקי אישור עקרוני, ונקבע כי יישומו יארך שלוש שנים.
2. בשנת 1991, לאחר החלטת הממשלה דלעיל הקים נציב שירות המדינה צוותי עבודה לתכנון יישום דוח קוברסקי, אך רק בשנת 1994 גובשה תכנית רפורמה המבוססת על חלקים מהדוח בהובלת נציב שירות המדינה באותה העת, מר יצחק גל נור. יישומה של תכנית זו ואחרות שעלו אחריה ועד תחילת שנות האלפיים, לא צלח, כפי שעלה מדוח מבקר המדינה לשנת 2003<sup>6</sup> (להלן - הדוח הקודם). על פי דוח הערכה מסכם לפרויקט, אצילת סמכויותיה של נש"ם למשרדים שהייתה חלק מהתכנית הייתה מהלך נכון, אולם יכולת הבקרה והפיקוח של הנציבות לקתה בחסר, לא קודמו טיפוחם של משאבי האנוש ושיפורה של עבודת המשרדים, נש"ם נותרה שקועה בעומס העבודה הביצועית השוטפת ולא התפתחה לעיצוב מדיניות של משאבי אנוש, ורוב מרכיבי התכנית לא מומשו.
3. ועדת קוברסקי המליצה שהממשלה תפקיד על ביצוע הרפורמה איש מקצוע בכיר ומנוסה, ויוענקו לו הסמכויות והכלים הדרושים ליישומה. עוד המליצה הוועדה על עריכת שינויים מפליגים בנש"ם, אך המליצה שלא להטיל על נש"ם את האחריות ליישום הרפורמה, מאחר שכמה ממרכיביה החשובים חרגו מתחום פעולתה של נש"ם. הוועדה כתבה עוד כי תנאי הכרחי לביצוע הרפורמה, ובמהירות הנדרשת, הוא נחרצות פוליטית ומתן עדיפות גבוהה ליישום עקרונותיה. בדוח הקודם ציין המבקר כי בהתאם לכך נדרשה מעורבותה של ועדת שרים בעניין, וכי בבחירתם של נציבי שירות המדינה לתפקיד הממונים על הרפורמה, בניגוד להמלצת ועדת קוברסקי, צומצם פוטנציאל מימושה, כיוון שחייבה שינויים מבניים ותקציביים ממשיים, אשר מלכתחילה היה ספק ביכולתו של נציב שירות המדינה להובילם. המבקר הוסיף כי נציב שירות המדינה לבדו אינו יכול להנהיג את השינויים הנדרשים ומן הראוי שלמסגרת הארגונית של הרפורמה יהיו סמכויות ביצוע, ליווי של הממשלה, וגיבוי מראש הממשלה.
4. בשנת 2000 נעשה ניסיון נוסף לקדם רפורמה בשירות המדינה: מונתה "ועדה ציבורית לניהול ציבורי חדש" לגיבוש תכנית ליישום רפורמה והוקם במשרד ראש

5 דוח קוברסקי; החלטת ממשלה מספר 1240 מיום 14.1.90.

6 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2003** (2003), עבודת המטה במשרדי הממשלה, עמ' 97, 104.


  
 במהלך עשרות  
 השנים האחרונות  
 כשל הממשל  
 בישראל ביישום  
 רפורמה כוללת  
 בשירות המדינה, זאת  
 בשעה שהצורך  
 המובהק בפעולה כזו  
 היה מוסכם וממשלות  
 שונות קיבלו החלטות  
 למימושה

הממשלה מטה ליישום הרפורמה. בדוח הקודם נכתב כי עיקר תוצריו של ניסיון זה היו ניירות עמדה שמסקנותיהם דומות למסקנות ועדת קוברסקי, שהממשלה אישרה עשור קודם לכן. ניירות עמדה אלה לא הבשילו לכלל ניסיונות יישום, ובפועל לא תרם אותו מטה תרומה ממשית לקידום הרפורמה בשירות המדינה.

5. בשנת 2004 אצלה נש"ם למשרדי הממשלה סמכויות בכמה תחומים בניהול ההון האנושי: מתן דרגות אישיות<sup>7</sup>, מינוי בפועל<sup>8</sup>, אישור לעסוק בעבודה פרטית, ועוד. בשנים 2006-2007 אצלה נש"ם למשרדי הממשלה וליחידות הסמך עוד כמה סמכויות, בתחום ניהולם של מכרזי כוח אדם<sup>9</sup>.

6. בשנת 2007 הציעה נציבות שירות המדינה מתכונת לרפורמה בניהולה ובניהול יחידות מטה מרכזיות אחרות, וההצעה אושרה על ידי ראש הממשלה דאז, אך לא יושמה.

עולה אפוא, כי במהלך עשרות השנים האחרונות כשל הממשל בישראל ביישום רפורמה כוללת בשירות המדינה, זאת בשעה שהצורך המובהק בפעולה כזו היה מוסכם וממשלות שונות קיבלו החלטות למימושה. עוד עולה כי ועדת קוברסקי ייחסה חשיבות רבה לסוגיית הגורם שיוביל את יישום הרפורמה וציינה את הצורך בגיבוי הממשלתי ובהקניית סמכויות ביצוע לאותו גורם. ואולם גופי הביצוע ליישום הרפורמות השונות עליהן הוחלט במהלך השנים לא צלחו בפעולתם.

7. דרגה הניתנת לעובד שהגיע לשיא מתח הדרגות במשרה שהוא ממלא, על מנת לקדם אותו בדרגה.

8. על פי תקנות 42.251 ו-18.201 לתקנון שירות המדינה (להלן - התקש"ר), מינוי בפועל הוא "מתן הוראה מיוחדת בכתב לעובד למלא, במעמד של ממונה בפועל, את כל התפקידים של משרה במשרדו או במשרד אחר, כאשר נושא המשרה נעדר מעבודתו... או כאשר המשרה פנויה". למשרה פנויה המשרד רשאי למנות בפועל עובד של המשרד, לתקופה שלא תעלה על שנה, וכל עוד הוחל כבר בהליכים למילוי קבוע של המשרה.

9. למשרות עד דרגה 22 (כולל) בדירוג המינהלי ומקבילותיה.

## הרפורמה: מטרותיה ועיקרי יישומה

הצורך בגיבוש רפורמה שב ועלה, גם לאחר הניסיונות שתוארו לעיל. ביוני 2011 מונה נציב שירות המדינה המכהן עו"ד משה דיין. באוגוסט 2011 הוקמה "הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי" בראשותו של פרופסור מנואל טרכטנברג, אשר הצביעה, בין היתר, על תחושת ריחוק של הציבור ממוסדות המדינה, הנתפסים מנותקים ממצוקותיו ומתחושותיו ועל כך זוכים לחשדנות וחוסר אמון. הוועדה הצביעה גם על כמה כשלי יסוד מבניים בשירות המדינה ועל הצורך ביישום מידי של רפורמה בניהול ההון האנושי בו, וקראה למימוש באופן נמרץ.

בדצמבר 2011, בהמשך לדוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ולאור המתווה לרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה שגיבש נציב שירות המדינה, החליטה הממשלה<sup>10</sup> (להלן - החלטת הממשלה מ-2011) להקים ועדה בראשות הנציב, שתגבש תכנית מפורטת לרפורמה ועם חבריה יימנו בין השאר מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים, היועץ המשפטי לממשלה והממונה על השכר, או עובד בכיר מטעמם (להלן - הוועדה לתכנון הרפורמה).

הוועדה לתכנון הרפורמה הגישה לממשלה ביוני 2013 דוח מפורט ובו המלצות ומתווה מוצע ליישומן, לרבות שינוי במערך הגיוס והמיון. הוועדה ציינה בדוח כי שוב ושוב עלתה ממקורות שונים כמיהה לשינוי המצב הקיים: מן הדרג השלטוני, מגופי המטה, ממנכ"לים ומסמנכ"לים במשרדי ממשלה, מעובדי מדינה, מנציגי מגזר שלישי ומן הציבור. עוד צוין כי הוועדה פעלה על סמך ההכרה בקיומו של חלון הזדמנויות היסטורי למימוש רפורמה, שיש לנצלו ולמצותו. ב-2013 הוקם בתוך נש"ם מטה ליישום הרפורמה.

בהמלצות הוועדה לתכנון הרפורמה הודגש: "החשיבות העיקרית היא ליישום המוצלח של הדוח ולא לעצם כתיבתו. ההיסטוריה הציגה לכולנו מקרים קודמים שבהם נכתבו דוחות העוסקים בנושא זה, אך לא באו לידי מימוש. מתוך כך אנו רואים עצמנו מחויבים לא רק לדוח המוגש לאישור ממשלת ישראל, אלא גם לתהליך יישומו המוצלח".

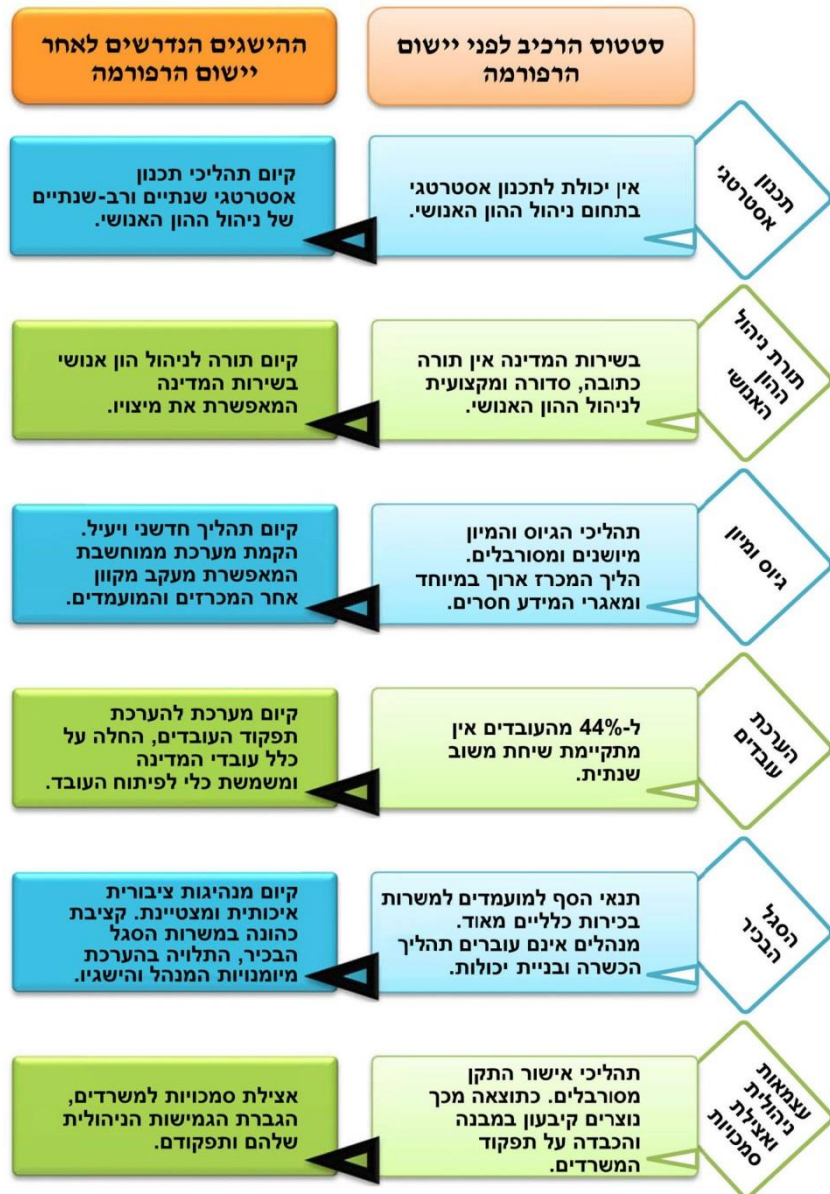
בהמשך אימצה הממשלה את עיקרי הדוח (להלן - ההחלטה מ-2013) והחליטה על הקמתה של ועדת היגוי שנציב המדינה בראשה, וחבריה מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על השכר, הממונה על התקציבים, היועץ המשפטי לממשלה, סמנכ"ל לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה וראש מטה יישום הרפורמה בנש"ם. הממשלה הטילה על ועדת ההיגוי ללוות את מימושו של ההמלצות המפורטות בדוח למשך שלוש שנים מיום החלטה, דהיינו עד יוני 2016<sup>11</sup>.

10 **שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה**, החלטת ממשלה מס' 3993 מיום 18.12.11.

11 **דוח הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה**, החלטת ממשלה מספר 481 מיום 30.6.13.

בתרשים להלן מוצגים כמה מהרכיבים המרכזיים של הרפורמה בניהול ההון האנושי: הסטטוס של כל רכיב לפני יישום הרפורמה אל מול ההישגים הנדרשים לאחר יישומה. בנוגע לסטטוס היישום של רכיבי הרפורמה המרכזיים - ראו להלן בלוח 1.

**תרשים 3: רכיבים מרכזיים אחדים ברפורמה בניהול ההון האנושי**





הצורך ברפורמה  
וכישלונן של רפורמות  
קודמות מגבירים את  
חשיבות השלמתה  
של הרפורמה  
הנוכחית תוך  
התגברות על חסמים  
שונים שסיכלו אותה  
בעבר ועלולים לסכל  
אותה בעתיד

## רכיביה המרכזיים של הרפורמה ולוחות הזמנים ליישומם

1. הצורך ברפורמה וכישלונן של רפורמות קודמות מגבירים את חשיבות השלמתה של הרפורמה הנוכחית תוך התגברות על חסמים שונים שסיכלו אותה בעבר ועלולים לסכל אותה בעתיד. בבדיקה נחשף משרד מבקר המדינה להיקפה של הרפורמה ולנושאים הרבים שהיא אמורה לגעת בהם, להיבטים רבים ומהותיים של ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, לעבודה הרבה המושקעת בנושא, ולהישגים החשובים הנזקפים לזכותה כבר במהלך הליך היישום, ובהם:

הקמת מטה ליישום רפורמה בנש"ם (להלן - מטה היישום או מטה יישום הרפורמה), ובמסגרתו אגפים ייעודיים שחשיבותם רבה הן ליישום הרפורמה הן לתפקוד השוטף של נש"ם בעקבות הרפורמה, כגון אגף תורה וניהול ידע ואגף תכנון אסטרטגי בניהול ההון האנושי בשירות המדינה; הקמת כ-35 צוותי עבודה לגיבוש ולניסוח מדיניות בתחומים שונים של ניהול ההון האנושי; גיבוש מערך חדש להערכת עובדים, המאפשר בחינת התקדמות משנה לשנה; יישום הדרגתי של כמה ממרכיבי הרפורמה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך; הכשרת סמנכ"לים בכירים; קידום תהליכי הקמתה של המדרשה הלאומית למנהיגות, ממשל וניהול (להלן גם - המדרשה הלאומית); גיבוש מודל, שעוגן בהחלטת ממשלה, לקציבת זמן כהונה ולסדרי רוטציות בסגל הבכיר בשירות המדינה; בניית תכנית עבודה דו-שנתית ליישום של דוח הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה; מיסודם של תהליכי בקרה ושל תהליכי תכנון אסטרטגיים של ההון האנושי בשירות המדינה. שינוי משמעותי הונהג גם במערך הגיוס והמיון: בדפוס הגיוס והמיון של מועמדים לשירות המדינה; בהנגשת המשרות למועמדים באמצעות מערכת הגיוס המקוונת ומרכז השירות למועמדים; ובמיונם של המועמדים באמצעות מערכת מבחנים מקצועית ומותאמת לסוגי התפקידים ולבכירותם.

2. מטה היישום הוקם כאורגן זמני שתכליתו הובלת יישומה של הרפורמה על כלל מרכיביה, למעט השינוי במערך הגיוס והמיון, והנבטת גופים שייטמעו בנש"ם עם פירוקו. במקביל הוטל עליו להנהיג שינויים בנש"ם, שעתידה להפוך לגורם אסטרטגי מנחה ומוביל מקצועי בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, על כלל היבטיו.

3. עוד הוחלט, כי הטמעתה של הרפורמה תארך שלוש שנים<sup>12</sup> בהדרגה עולה של היקף ושל מורכבות, תחילה במשרדים אחדים, בתכנית ששמה "תכנית נחשון", ובהמשך, בהדרגה, במשרדים אחרים.

באוקטובר 2015 הקיף שירות המדינה (לרבות משרד הביטחון) כ-75,000 עובדים<sup>13</sup>. לתחילת יישומה של הרפורמה במשרדים, בינואר 2014 נבחרו לתכנית נחשון שבעה גופים (חמישה משרדי ממשלה, יחידת סמך ובית חולים ממשלתי)

12 בהמשך הוחלט לפרוש את היישום לארבע שנים.

13 הנתון כולל משרות במשרדי ממשלה, ביחידות הסמך ובבתי החולים הממשלתיים, לא כולל גופי הביטחון.

שסך כל עובדיהם כ-4,700<sup>14</sup>; כעבור שנה, בינואר 2015, נוספו לתכנית 16 גופים - משרדים, יחידות סמך ובתי חולים ממשלתיים<sup>15</sup> ובהם עוד כ-17,000 עובדים; בספטמבר 2015 שולבה ברפורמה קבוצה שלישית של משרדים ובסך הכול היא חלה על 38 גופים ממשלתיים וכ-40,000 עובדי מדינה, שהם כמחצית מכלל עובדי המדינה. ברבעון האחרון של 2016 אמורים להצטרף למעגל היישום שאר הגופים שטרם הצטרפו עד אותו מועד. אז תחול הרפורמה על עובדי המדינה כולם.

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

5. דוח הרפורמה מציב כמה רכיבים מרכזיים ליישומה, הכרוכים זה בזה, ולכן פעמים רבות השלמתו של רכיב אחד מותנית בהשלמתן של משימות שבמסגרת רכיבים אחרים:

**אצילת סמכויות למשרדים:** זהו אחד הערוצים המרכזיים של יישום הרפורמה, ותכליתו חיזוק הגמישות הניהולית והעצמאות התפקודית של משרדי הממשלה ויחידות הסמך. במסגרת זו עתידה נש"ם לאצול חלק מסמכויותיה למשרדים עצמם, מהלך הצפוי להפחית את הבירוקרטיה הקיימת, ולשנות את אופי פעילותה של נש"ם מעיסוק בנושאים פרטניים ושוטפים לעיסוק בנושאים אסטרטגיים, דוקטרינריים, ובתהליכי תכנון בעלי השפעה ארוכת טווח. במקביל אמורה נש"ם לגבש מערך בקרה על המשרדים. בין היתר יואצלו הסמכויות לאישורה של הארכת שירות לעובדים שהגיעו לגיל פרישה, לשינוי של תיאור תפקיד במשרד, לאישור עבודה פרטית לעובד, לקליטת עובד חדש, להעסקת עובד באופן זמני לצורך מילוי מקום, וחלק משינויי התקינה של המשרד. אצילת הסמכויות נסמכת בחלקה על השלמת גיבושה של תורת התקן ועל השלמת הקמתו של מערך בקרה.

**ניסוח מדיניות וגיבושה של תורת התקן:** עם תחילת יישומה של הרפורמה הקימה נש"ם כ-40 צוותים לניסוח תורה ומדיניות, לשם יצירת משנה סדורה ומתואמת של מערך ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, כגון בנושאי הייצוג ההולם וההעסקה במילוי מקום. תורת התקן תגדיר תפיסה ברורה ואחידה של תנאי הסף והאופן בו יאופיינו משרות בשירות המדינה - היכולות האישיות והמקצועיות והכישורים האישיים הדרושים לכל משרה. במסגרת התורה יפותחו מתודולוגיה ותפיסה תורתית לניתוח עיסוקים<sup>16</sup> לתפקידים בשירות המדינה, תוך מתן דגש על תנאי הסף - כישורים, ניסיון וידע הנדרשים למשרה.

14 משרד הכלכלה, משרד הבריאות, משרד המדע והטכנולוגיה, משרד התרבות והספורט, המשרד לשירותי דת, המרכז למחקר גרעיני, ובית החולים הלל יפה.

15 ובהם משרדי החינוך, הרווחה, הפנים, המשפטים.

16 כלי המשמש ארגונים מודרניים העוסקים באופן מקצועי בתכנון הון אנושי וכוח עבודה.

**מיסוד תהליכי בקרה:** חלק מהותי מההחלטה על אצילת סמכויות מנש"ם למשרדי הממשלה הוא ליווי התהליך בבקרה של נש"ם על המשרדים. לשם כך נדרשה נש"ם לפתח תורת בקרה כללית ולהתאים בקרה ייחודית לכל אחת מהסמכויות המואצלות, לבדוק את מוכנותו של המשרד לקבלת הסמכויות שיואצלו לו, לגבש תורת ניהול סיכונים, לאפיין כלי תוכנה לצורכי הבקרה, ולבנותם.

**בניית השדרה הניהולית:** הרפורמה מייחסת חשיבות רבה לחיזוקה של שכבת ההנהלה בשירות הציבורי, המופקדת על ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. דוח הרפורמה קבע את המשימות לשם יצירת מסוגלות ומצוינות של המנהלים בשירות המדינה: הקמה מחדש של מינהל סגל בכיר בנש"ם, מיפוי של משרות הסגל הבכיר בשירות המדינה לשם שינוי מבני שלהן ויצירת מדרג ביניהן, הכנת תשתית חזית להעסקתם של עובדים בכירים, בנייה של תהליכי הערכת מיומנויות וביצועים וקביעת מסלולי קריירה מתאימים, והתווייתה של מתכונת פעולה לצורך קציבת כהונתם של עובדים בכירים.

**שינוי במערך הגיוס והמיון:** שינויים מהותיים בתהליכי הגיוס, המיון ועבודתה של ועדת הבחנים, לרבות פרסומו של טווח השכר הצפוי לנושא המשרה במסגרת המכרז; יצירתן של דרכי מיון למועמדים בעלי כישורים ייחודיים; דרכים לסינון טרומי של מועמדים; תכנון מוקדם של לוחות זמנים להליכי המכרז.

**מיסודם של תהליכי תכנון ההון האנושי:** קידום השירות לציבור באמצעות תהליכי תכנון אסטרטגי רב-שנתי של כלל פעילותו של שירות המדינה כמערכת ושל כל אחד ממשרדי הממשלה כיחידות עצמאיות, תוך שימוש בשפת תכנון, בתשתית מושגית ובמנגנוני מדידה ובקרה אחידים. כחלק מהתהליך יובהר הקשר בין תשומות כוח האדם ובין תפוקות המשרד. על הנציבות לערוך מדי שנה מדידת בוחן השוואתית (Benchmark) בין כל המשרדים ויחידות הסמך, המתייחסת לקשת רחבה של פרמטרים בתחום ניהול ההון האנושי. מדידה זו מיועדת להפקת מידע על מצב המשרד, לשיקוף הפערים בין המדיניות ובין הנחיות הפעולה, ולאפשר תהליכי תכנון לצורך צמצום פערים בין משרדים ולימוד רוחבי בין-משרדי. בין המשימות שנכללות ברכיב זה: הקמת האגף לתכנון אסטרטגי בנש"ם והכנת תכנית עבודה רב-שנתית בנושא כוח העבודה בשירות המדינה.

**שינוי תהליך הערכתם של עובדים:** שינוי יסודי בתהליך הקיים להערכת העובדים, כדי ליצור כלי ניהולי להנעת העובדים, להערכת מיומנויות וביצועים, ליצירת תקשורת דו-כיוונית בין המנהל לעובד, ולביסוס תיאום ציפיות עתידי. התהליך מורכב מהערכת הביצוע בעבר (Feedback) וניהול הביצועים לעתיד (Feedforward) על ידי הצבת יעדים משימתיים ויעדי התפתחות אישית לעובד ועל ידי חיוב קיומה של שיחת משוב. מנגנון ההערכה החדש הוא דיפרנציאלי ונקבע כי ישקף התפלגות נורמלית. לצורך שינוי זה נקבע כי על הנציבות לגבש את מבנה ההערכה החדש, לפתח תכנית להדרכת המעריכים ולהטמעת מבנה ההערכה החדש, ולפתח מערכת ממוחשבת ליישום ההערכה.

**הקמת מדרשה לאומית למנהיגות, ממשל וניהול:** המדרשה תהיה הציר המרכזי במערך ההכשרה והפיתוח של המנהלים הבכירים בשירות המדינה,



הודגש כי לא יהיה די  
בניהול מקצועי  
ובמוטיבציה גבוהה,  
שכן אחד מגורמי  
המפתח ליישום  
הרפורמה יהיה  
מחויבות של כל גורמי  
הממשלה השותפים  
לדוח

והיא עתידה להקנות להם את הידע הנדרש לתפקידם וליצור רשת ניהולית-מקצועית. לצורך הקמת המדרשה נדרש, בין השאר, לנסח את תפיסת ההפעלה למדרשה, להתקשר עם הגופים השותפים להפעלתה ולערך קורסים לסמנכ"לים למינהל.

**שיפור מערך ניהול ההון האנושי בשירות המדינה:** לשם התאמתו של מנגנון ניהול ההון האנושי במשרדי הממשלה לעידן יישום הרפורמה יוגדר מחדש מנגנון משאבי האנוש (להלן - משא"ן) במשרדים, גם על פי הצורך בהתמקצעות, תושלם בחינתה של תקינת המבנים הארגוניים במחלקות למשאבי אנוש במשרדים ותיבחן התאמתם לצורכי הרפורמה, תגובש הגדרת תפקידו של הסמנכ"ל הבכיר למשא"ן, וימונה חונך אישי לכל סמנכ"ל חדש שייבחר.

**ניסוח קוד אתי:** קוד אתי הוא סל הערכים המנחה את פעולתו של שירות המדינה. דוח הרפורמה קובע כי נש"ם תוביל תהליך לעיצוב קוד אתי לשירות המדינה, אשר יבטא את ערכי היסוד לפעילותו. על בסיס הקוד שיגובש יותקן בהנחיית נש"ם קוד אתי בכל אחד ממשרדי הממשלה.

**שינוי מבני בנציבות:** השינוי בתפקידה של הנציבות עם החלת הרפורמה, ועל רקע כלל המרכיבים שפורטו עד כה, מחייב שינויים מבניים בנש"ם, בהם הקמת גופי תורה ותכנון, הקמת גוף בקרה לשם אצילת הסמכויות, והתאמת הרפורמטורה לפעולתה כמלוות המשרדים ביישום הרפורמה.

**יישום המלצות הוועדה לשוויון מגדרי בשירות המדינה:** ביוני 2014 אימצה הממשלה את המלצות הוועדה והפקידה את נש"ם על יישומן, כחלק מהרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. המלצות הוועדה מתמקדות בעיקר בארבעה תחומים: קביעתה של תכנית חומש להבטחת ייצוג הולם של נשים בשירות המדינה, בסגל הבינוני והבכיר ובוועדות המכריזים; הסדרת קריטריונים להקצאתם של רכיבי שכר נלווים ובחינת תיאורי התפקיד בשירות המדינה על בסיס ניתוח עיסוקים; קידום איזון בין התשומות המוקצות לחייו הפרטיים של העובד והתשומות המוקצות לעבודתו<sup>17</sup>; ובחינת תפקיד הממונה על שוויון מגדרי במשרדים והפרדתו מתפקיד הממונה על מניעת הטרדה מינית.

דוח הרפורמה פירט את לוח הזמנים ליישום היעדים המרכזיים בכל אחת מהשנים שהוקצו לרפורמה. עם זאת צוין בו כי מימוש ההמלצות מציב אתגרים רבים ומורכבים, כי תכליתו לשנות דרכי התנהלות מושרשות שבקצתן יהווה השינוי טלטלה של ממש, וייתכנו חסמים רבים. עוד הודגש כי לא יהיה די בניהול מקצועי ובמוטיבציה גבוהה, שכן אחד מגורמי המפתח ליישום הרפורמה יהיה מחויבות של כל גורמי הממשלה השותפים לדוח. על כן, יש להתייחס ללוח הזמנים הקבוע בדוח בזהירות המתחייבת, מה גם שיייתכנו חסמים ומכשולים אחרים, שלא נצפו מראש.

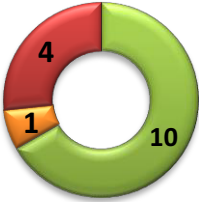

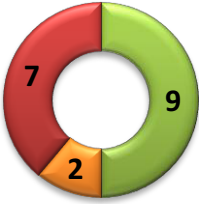
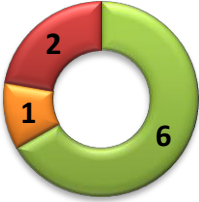
בלוח 1 שלהלן מוצגת סכמה כללית של יישום תשעה רכיבים מרכזיים ברפורמה. יודגש כי בלוח מוצגת תמונת מצב כללית, נכון למאי 2016, ללא חלוקת הרכיבים

17 "איזון חיים עבודה" - הגברת האיזון בין חיים לעבודה באה לידי ביטוי בקביעת הסדרי עבודה המאפשרים גמישות בשעות העבודה התקניות במהלך חודש עבודה, לרבות היתר לעבודה מהבית, וקיום קייטנות לילדי העובדים באזורים שיש בהם ריכוז גדול של עובדי מדינה.



למשימות הכרוכות בביצועם, לעתים עשרות משימות. היקף ביצוען של המשימות סומן בתרשים כדלקמן: בירוק סומנו משימות שבוצעו, בכתום משימות בתהליך ביצוע- לקראת השלמה, ובאדום משימות שמצויות בשלבי ביצוע אך השלמתן צפויה לחרוג מלוח הזמנים המתוכנן. בתשובת הנציבות מאוגוסט 2016 נכתב כי ממאי 2016 נעשו פעולות נוספות לקידום שתיים מהמשימות אשר טרם הושלמו.

לוח 1: יישום רכיבי הרפורמה

דוגמאות למשימות שטרם הושלמו	דוגמאות למשימות שהושלמו	היקף ביצוע משימות, נכון למאי 2016	רכיב
גיבוש תכנית עבודה רב-שנתית לבניית ההון האנושי וכוח העבודה בשירות המדינה	פרסום הנחיות מפורטות לתכנון ההון האנושי, עדכון הוראות התקשי"ר ופרסומן		מדיניות, תכנון, תורה, ניהול ידע וערכים
---	יישום מערכת הערכת עובדים חדשה במשרדי ממשלה שנכללו בתכנית נחשון		הערכת עובדים
מיסוד והפעלה של ועדות משרדיות להערכת פוטנציאל בקרב הסגל הבכיר והעתודה הניהולית במשרדי נחשון	קציבת כהונה לבעלי תפקידים בכירים		בניית השדרה הניהולית בשירות המדינה
התאמת תקינת המבנים הארגוניים של יחידות משאבי האנוש במשרדים לצורכי הרפורמה	גיבוש תפיסתו והגדרתו של תפקיד הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש		שיפור מערך ניהול ההון האנושי

דוגמאות למשימות שטרם הושלמו	דוגמאות למשימות שהושלמו	היקף ביצוע משימות, נכון למאי 2016	רכיב
גיבוש התפיסה התורתית לנושא התקן	הפעלת מנגנון פרסים לעידוד חדשנות בשירות המדינה		מיצוי פוטנציאל ההון האנושי
טרם החלה האצלתן של 14 סמכויות למשרדים	התחלת תהליך האצלתן של שלוש סמכויות <sup>18</sup> למשרדים שנמצאו מוכנים לכך		אצילת סמכויות למשרדים בתכנית נחשון
פיצול עבודתה של ועדת הבוחנים לוועדת ראיון ולוועדת בחירה	הקמה ותפעול של מערכת גיוס ומיון מקוונת	ראו בפרק על שינוי מערך הגיוס והמיון	מיון וגיוס
בניית מערך הכשרה והסמכה לעובדי יחידות משאבי אנוש בהתאם לתחומי הליבה ולתכני הסמכויות המואצלות	סקר צרכים להכשרות במדרשה הלאומית		הדרכה
נציב שירות המדינה יקבע את המבנה והארגון העתידיים של הנציבות שייגזרו מיישום הרפורמה	התחלת הקמתו של גוף תורה בנש"ם		מבנה, ארגון והקמת תשתיות ארגוניות

מספר המשימות בשלבי ביצוע, שהשלמתן צפויה להתעכב יחסית ללוח הזמנים המתוכנן

מספר המשימות לקראת השלמה

מספר המשימות שבוצעו

יישום רפורמה מקיפה הכרוכה, בין השאר, בגיבוש תורת ניהול חדשה, בשינויים מבניים וברתימתם של עשרות משרדי ממשלה ויחידות סמך למאמץ משותף, מטבע הדברים טעונה הסרת חסמים והתגברות על קשיים, ואלה עשויים להקשות על עמידה בלוחות זמנים מפורטים שנקבעים מראש. עם זאת, כפי שעולה מהטבלה דלעיל, נמצא עיכוב ניכר ביישומם של כשליש מהמשימות ברכיבי הרפורמה השונים<sup>19</sup>, חלקם משימות מורכבות ואחרים משימות ממוקדות יותר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חלק מהעיכובים נובעים מאי-הסדרתן של סוגיות עקרוניות ומורכבות, ובכללן סוגיות הקשורות בתמיכתם של גורמי ממשל ברפורמה, בתכנון ובניהול השינויים במערך הגיוס והמיון (ראו להלן בפרק על שינויים במערך הגיוס והמיון), בתשתית המינהלית בנש"ם, ובהתאמת המבנה הארגוני בנש"ם לתהליכי יישומה של הרפורמה כפי שיפורט להלן, וכי יש להסדרתן חשיבות מכרעת להשלמת יישום הרפורמה.

19 משימות לקראת השלמה ומשימות בשלבי ביצוע, שהשלמתן צפויה להתעכב, יחסית ללוח הזמנים המתוכנן.

  
 בהחלטת הממשלה  
 נכתב כי תפקידה של  
 ועדת ההיגוי הוא  
 "ללוות את מימושן"  
 של המלצות הוועדה  
 לתכנון הרפורמה  
 במשך שלוש שנים

## החסמים ליישום הרפורמה - תמיכתם של גורמי ממשל

### ועדת ההיגוי

הרפורמה כרוכה בשינוי יסודי של דפוסי הפעולה בנש"ם ובמשרדי הממשלה בכל הקשור לניהול משאבי אנוש, לרבות גיוס עובדים חדשים וקידום עובדים ותיקים, בניית מודל להערכת עובדים והטמעתו, גיבוש עתודה ניהולית, ביסוס שכבת המנהלים הבכירים, בנייתה של תורת ניהול והטמעתה. מטבע הדברים, שינוי יסודי זה עלול להיתקל, בחסמים בתוך הנציבות ומחוצה לה. לפיכך, תנאי הכרחי לביצוע רפורמה, ובמהירות הנדרשת, הוא גם נחרצות פוליטית ומתן עדיפות גבוהה ליישומם של עקרונותיה<sup>20</sup> והתגייסותם לקידומה של משרדי המטה של הממשלה - משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד המשפטים.

בדוח הקודם כבר קבע מבקר המדינה כי נציב שירות המדינה אינו יכול להנהיג לבדו את השינויים הנדרשים ומן הראוי שלמסגרת הארגונית של הרפורמה יהיו סמכויות ביצוע, ליווי של הממשלה וגיבוי מראש הממשלה.

ואכן, לצורך ליווי ביצועה של הרפורמה בידי גורמי מפתח בשירות המדינה, מינתה הממשלה כאמור ועדת היגוי, שחבריה בכירים משירות המדינה שהיו חברים בוועדה לתכנון הרפורמה: בראשה נציב שירות המדינה, וחבריה - מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על השכר, הממונה על התקציבים, היועץ המשפטי לממשלה, סמנכ"ל לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה וראש מטה יישום הרפורמה בנש"ם.

כינוס ועדה ככלי ארגוני עדיף על אמצעים אחרים, כאשר צירוף הרעיונות, הגישות והידע של חבריה מבטיח סיכוי של "ערך מוסף". מאפייני המינהל הממשלתי הישראלי עשויים לקדם ניצולן של ועדות למטרות של שיפור התיאום בין משרדי הממשלה ובתוכם<sup>21</sup>. בהחלטת הממשלה נכתב כי תפקידה של ועדת ההיגוי הוא "ללוות את מימושן" של המלצות הוועדה לתכנון הרפורמה במשך שלוש שנים, ולא פורטה משמעותו של הליווי. ואולם ניסיון העבר ביישום רפורמות בשירות המדינה, כמפורט לעיל, והעובדה שנבחרו לכהן בוועדה בכירים בממשל, מלמדים על חשיבות הליווי ועל הצורך בהתגייסות ובסיוע תדיר של גורמים אלה בסילוק חסמים במהלך יישומה של הרפורמה.

20 כפי שנקבע גם בדוח קוברסקי.

21 ד"ר אריה שירום, "מאפיינים אחדים של עבודת ועדות במשרדי ממשלה בישראל", נתיבי ארגון ומינהל (דצמבר 1969), עמ' 13.

## תפקיד הוועדה וסדרי עבודתה

בביקורת נמצא כי לא נקבעו סדרי עבודה לוועדת ההיגוי, לא נקבעה מהות הליווי של הוועדה את הרפורמה, ולא הוגדרו תפקידיה וסמכויותיה. למשל, לא נקבעו הנושאים שנש"ם נדרשת לדווח לה עליהם ולא מועדי הדיווח, נושאי הדיווח, סוגי ההחלטות שיש להביא להכרעתה וכיו"ב. עם זאת ביולי 2013, כשזימן הנציב את חברי הוועדה לדיון ראשון, ציין כי יעלו בה דילמות מרכזיות בנושאים הנוגעים ליישום הרפורמה, ונושאים שנדרשת בהם הכרעה בפורום זה. נמצא כי חברי הוועדה לא ערערו על קביעה זו של הנציב.

בדיוני הוועדה התגלעה מחלוקת עקרונית בין הנציב ובין נציגי אג"ת על תפקידיה של ועדת ההיגוי והנושאים שהיא מוסמכת לדון ולהחליט בהם: כמה פעמים העלה הנציב לפני הוועדה את הזדקקותה של הנציבות למשאבים נוספים, ואף התריע כי הרפורמה "נתקעת" בגלל היבטים תקציביים וכי "העסק הוא ערב קריסה"<sup>22</sup>, אך נציגי אג"ת התנגדו לדון בכך בוועדה והוועדה לא דנה בנושא זה ולא הכריעה במחלוקת אלה; נציגת אג"ת ביקשה לדון בנושא אצילת סמכויות של נש"ם למשרדים, אולם הנציב התנגד שהוועדה תדון בכך.

בשלושה מדיוני ועדת ההיגוי ציין הנציב חד-משמעית כי כדי לקדם את הרפורמה הוא זקוק לסיוע משמעותי של חברי ועדת ההיגוי, ואף מתח ביקורת נוקבת על חברי הוועדה. הנציב פירט קשיים של נש"ם גם במישור המינהלי (ראו בהמשך). נמצא כי על אף דבריו של הנציב לא קיבלה ועדת ההיגוי כל החלטה בנושא קשיי נש"ם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הגדרת תפקידיה של הוועדה כפי שנקבעה בהחלטת הממשלה - ללוות את מימוש הרפורמה - היא כללית ואין בה כדי ללמד על תפקידיה, סמכויותיה ותחומי אחריותה הלכה למעשה. יתר על כן, נוכח הדברים שקבע הנציב בזימון שהפיץ, ובהיעדר השגותיהם של החברים לאמור בזימון זה, הרי שהוועדה נדרשה להכריע בדילמות שהעלתה לפני הנציבות.

בתשובתו ממאי 2016 כתב אג"ת במשרד האוצר כי מצופה שקודם תחילת עבודתה של הוועדה יוגדרו תפקידיה, סדרי עבודתה והנושאים שהיא מוסמכת לדון בהם. הוא הוסיף כי משלא עוגנו תפקידי ועדת ההיגוי בהחלטת הממשלה או בהחלטת הוועדה עצמה, אין מקום לבקר את אי-רצונו של אג"ת לקיים דיון בנושא מסוים; תקציב לגוף מסוים מוקצה במסגרת גיבוש תקציב המדינה, ולאור הצורך בבחינה רוחבית של הקצאת התקציב, אי אפשר לדון בתוספת משאבים בתדירות גבוהה, ואין מקום לדון בכך בוועדת ההיגוי. בתשובתה ממאי 2016 כתבה נש"ם כי משמונתה ועדת ההיגוי להיות גוף מלווה, אמורים דיוניה לעסוק בעיקר בעדכונים; כי הדרישה לקביעת סדרי דיון מוגזמת והנושא נדון אך לא פורט בפרוטוקול; כי לא יהיה זה תקין שהוועדה עצמה תקבע את סמכויותיה; וכי סמכויות הוועדה ותפקידיה אינם אמורים להיות מפורטים בפרוטוקול, שכן נקבעו כבר בהחלטת הממשלה. נש"ם הוסיפה כי דברי

הנציב בוועדה נועדו להביא לפניו את המידע, כיוון שכגוף מלווה היא צריכה לדעת על הקשיים האלה.

בתשובותיהם ממאי 2016 הדגישו אג"ת ומשרד ראש הממשלה כי לאורך השנים הם היו גורם מניע ומוביל לביצוע הרפורמה, וחברו לנציב שירות המדינה כדי לסייע ככל האפשר במימושה. משרד ראש הממשלה הוסיף כי תפקיד מרכזי של הוועדה היה לראות את פרטי הרפורמה ולוודא שבמהלך תרגומה לכלל מעשה לא תתרחק נש"ם מן הרעיון המקורי.

נמצא כי פרט להחלטות על המשרדים אשר ישולבו בכל אחד משלבי יישומה של הרפורמה, רוב דיוניה של ועדת ההיגוי נסובים על דיווחיהם של נציגי הנציבות על התנהלות הרפורמה. הוועדה קיבלה החלטות מעטות בלבד<sup>23</sup>.

על רקע היעדרם של סדרי עבודה, ואף על פי שהנציב קבע שהוועדה נדרשת להכריע בדילמות המובאות לפניו, לא פעם היו הדיונים בוועדת ההיגוי חסרי תכלית אופרטיבית: הנציב שב דיווח על קשיים ביישום הרפורמה, ואף על חשש מקריסתה, ודיוני הוועדה, שחבריה הם גורמי מפתח בשירות המדינה, נשא אופי פסיבי של האזנה לדיווחים והימנעות מקבלת החלטות מעשיות לפתרון בעיות.

משרד מבקר המדינה מעיר לנוכח ממצאי הביקורת ועל רקע תשובות המבקרים, כי לא היה בדרך פעולה כזאת, כדי לסייע באופן מעשי להתמודדות עם המכשולים הניצבים בפני יישום הרפורמה, משכך, לא ממומש יעודה של הוועדה, ולא מנוצלות יכולותיהם של מי שמונו ללוות את יישום הרפורמה, שהם בעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה.

על נציב שירות המדינה, כיו"ר הוועדה, להביא לפני הוועדה הצעת החלטה המגדירה באופן מפורט ובהיר את תפקידיה ואת סדרי עבודתה. זאת כדי להפוך את הוועדה לגורם בעל השפעה, שביכולתו לסייע בהתמודדות עם מכשולים ביישום הרפורמה ושבסמכותו לדון ולקבל החלטות מהותיות בנוגע לקשיים שביישומה. אם ימצא הנציב שיש בכך צורך, באפשרותו להביא הצעת החלטה כזאת לאישור הממשלה.

בתשובתו ממאי 2016 ציין אג"ת כי רק בממצאי הביקורת גילה ששייכות ועדת ההיגוי מתועדות בפרוטוקולים, שכן הם לא הופצו לחבריה, ולא הובאה לידיעתם האפשרות לקבלם בפנייה אל מזכירות הוועדה. נש"ם השיבה כי הפרוטוקולים נשלחו לחברי הוועדה לפי דרישה.

בתשובת הנציבות מאוגוסט 2016 נכתב כי כתיבתו של פרוטוקול הייתה ידועה לחברי הוועדה, וכי היו מקרים שבהם שינו חברי הוועדה אף תיקנו בסיכום הישיבות נוסח של משפטים שהוכתבו לפרוטוקול. עוד נכתב כי לא מקובל להפיץ פרוטוקול המתעד את כלל השיח שהתקיים בדיונים, בייחוד כאשר מדובר במהלכים חשובים

23 עיקר ההחלטות שהתקבלו: אישור תכנית העבודה בתחום השוויון המגדרי; מדרג הסגל הבכיר ושכרו; הארכה בשנה של המתווה המקורי ליישום הרפורמה; והאופן שיוחלט בו על מינוי קבע של עובד אחרי תקופת ניסיון.

שיש חשש שהפצה רחבה של השיח בעניינם תזיק להם, ועל כן הופצו פרוטוקולים על פי דרישה.

על נש"ם להפיץ בין משתתפי הוועדה את הפרוטוקולים מדיניה, או למצער ליידעם על האפשרות לקבלם.


## התכנסויות הוועדה והשתתפות חבריה בדיונים

ממועד הקמתה ביוני 2013 ועד סוף 2014 התכנסה ועדת ההיגוי ארבע פעמים בלבד - פעם אחת בשנת 2013 ושלוש פעמים בשנת 2014, ואילו בשנת 2015 התכנסה 14 פעמים.

בביקורת נבחנה השתתפותם של חברי הוועדה ב-18 דיונים: נציב שירות המדינה וראש מטה הרפורמה בנש"ם השתתפו בכל 18 הדיונים; מנכ"ל משרד רה"ם השתתף בשני דיונים, הסמנכ"ל ומנהל אגף ממשל במשרד ראש הממשלה וחברה השתתף ב-12 דיונים ונציגו השתתף בששת האחרים; היועץ המשפטי לממשלה לא השתתף בדיונים. בדיון אחד השתתפה המשנה ליועמ"ש (ייעוץ), ובשאר 17 הדיונים השתתפו נציגים בדרג נמוך יותר; הממונה על השכר במשרד האוצר או סגנו השתתפו ב-14 דיונים. בשאר ארבעת הדיונים לא השתתף נציג של הממונה; מנכ"ל משרד האוצר לא השתתף בשום דיון ואף לא שלח נציג. בתקופה זו, יוני 2013-דצמבר 2015, כיהנו כמנכ"ל משרד האוצר גב' יעל אנדורן ומר שי באב"ד. הממונה על התקציבים במשרד האוצר או סגניתו השתתפו בחמישה דיונים. בשבעה דיונים אחרים השתתפו נציגים בדרג לא בכיר ובשאר ששת הדיונים לא השתתף נציג של הממונה על התקציבים.

בתשובתה ממאי 2016 ציינה נש"ם כי הנציב התריע לא פעם על בעיית הנוכחות בדיוני הוועדה, הן בכתב והן בשיבות הוועדה; חלק מהדיונים אף בוטלו, גם בגלל נוכחות מצומצמת של חברי ועדה. בתשובתו ציין אג"ת כי גם לרכז, הכפוף לסגן הממונה על התקציבים, יש סמכות לשאת ולתת בשם הממונה, ועל כן הוא אינו בגדר דרג נמוך, וכי נושאים שעלו בוועדת ההיגוי הוצגו, לפי הצורך, לפני הדרגים הבכירים באגף תקציבים, לרבות הממונה. בתשובתו ממאי 2016 ציין משרד המשפטים את מחויבותו לקידומה ויישומה של הרפורמה ואת מעורבותו בתהליך, וכתב כי הנציג בוועדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה הוא ממונה בכיר במחלקת ייעוץ וחקיקה, ועל כן מדובר בנציג בכיר של המשרד, וכי נושאים שעלו בוועדת ההיגוי הובאו לפי הצורך לידיעתם ולבחינתם של היועץ המשפטי לממשלה ושל המשנה שלו. בתשובתו ממאי 2016 כתב משרד רה"ם כי הוא מיוצג באופן קבוע על ידי בעלי תפקידים מרכזיים ורלוונטיים, וכי מנכ"ל משרד רה"ם היה מעורב באופן שוטף ברפורמה, בין השאר בפגישות עם נציב שירות המדינה ועם ראש מטה הרפורמה, בסיוע ממוקד בשני מקרים, ובחברותו בוועדת האיתור למשרת ראש מינהל הסגל הבכיר. המנכ"ל לשעבר של משרד רה"ם השיב שהוא הקדיש מאות

שעות ועשרות דיונים לרפורמה, הוא חלק את הנטל גם עם סמנכ"ל המשרד וצוות בכיר במשרד עסק ברפורמה באופן שוטף.


  
 משרד מבקר המדינה מעיר כי השתתפות חסרה או לא עקיבה או שליחת דרגים לא בכירים לדיונים, כפי שנהגו לעשות חלק מחברי הוועדה, עשויים לשקף היעדר מחויבות מלאה של הגורמים הממשלתיים, שפעולתם ותמיכתם נחוצה מאוד ליישום רפורמה יסודית ורחבה כל כך. זאת בייחוד על רקע כשלונות בעבר ביישום רפורמות דומות והקשיים שהעלה הנציב ביישום רפורמה זו. על כל חבריה של ועדת ההיגוי לפעול בנחישות לקידום מטרותיה של הרפורמה, לבחון את יישומם של רכיביה ביחס לנדרש בדוח הרפורמה, ולפעול ככל האפשר כדי לסייע לנש"ם בקידומה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי השתתפות חסרה או לא עקיבה או שליחת דרגים לא בכירים לדיונים, כפי שנהגו לעשות חלק מחברי הוועדה, עשויים לשקף היעדר מחויבות מלאה של הגורמים הממשלתיים, שפעולתם ותמיכתם נחוצה מאוד ליישום רפורמה יסודית ורחבה כל כך

## הקצאת משאבים לצורך קידום הרפורמה

1. במאי 2013 הוקצו לנש"ם משרות חדשות של עובדים לצורך הקמתו של מטה הרפורמה: 16 משרות של עובדים לשלוש שנים ו-10 משרות של סטודנטים. נש"ם סברה שיש צורך בשמונה משרות נוספות, ובשנים 2013-2015 הציגה צרכים נוספים, כפי שיפורט להלן. הנציב אף הציג קשיים בעבודה המשותפת של הנציבות עם אג"ת, שהממונה עליו משמש, כאמור, חבר בוועדת ההיגוי. דברי הנציב נאמרו בישיבות של ועדת ההיגוי, בדיון אצל מנכ"ל משרד רה"ם, בישיבת ממשלה שעסקה בנושא ובפגישות עם אג"ת, כמפורט להלן.
2. עוד בדיון של הוועדה לתכנון הרפורמה באפריל 2013 עלו מחלוקות יסודיות על היקף התקציב ועל המשרות שיוקצו ליישומה. על דרישת נש"ם בפברואר 2014 לקבל משרות נוספות השיב אג"ת כי רוב המשרות שהוקצו לה טרם אוישו (על עיכוב איושן של משרות בנש"ם - ראו בהמשך). גם כעבור חמישה חודשים, ביולי 2014, הביע הנציב באזני אג"ת את חששו שהנציבות תקרוס בגלל מחסור בכוח אדם ומינהל מיומן, וכעבור חמישה חודשים נוספים הסבירה נש"ם כי הנציבות על "קו פרשת המים", יש צורך בתוספת כוח אדם, ודיווחה על קשיים נוספים. אג"ת השיב כי הקצאת משרות נוספות לא תיבחן אלא לאחר שתציג נש"ם מבנה ארגוני מתוכנן חדש של הנציבות לאחר יישום הרפורמה, כנדרש בדוח הרפורמה (על המבנה הארגוני של נש"ם - ראו בהמשך). אג"ת חזר על דרישתו זו גם בישיבת ממשלה בדצמבר 2014, שהנציב התריע בה כי המחסור במשאבים מעכב את יישומה של הרפורמה, ואם לא יוקצו משאבים נוספים, הרפורמה לא תצלח. בעקבות זאת הנחה ראש הממשלה את מנכ"ל משרדו לפעול בתיאום עם אג"ת למציאת המשאבים הכספיים הנדרשים לקידום הרפורמה.
3. בדיון של ועדת ההיגוי שהתקיים בינואר 2015 חזר הנציב ואמר כי יישום הרפורמה אינו מתקדם בגלל היבטים תקציביים, ותוספת משאבים נחוצה גם ליחידות הנציבות שמחוץ למטה הרפורמה, הנדרשות לתת מענה מינהלי



למשימות הרבות שנוספו לנציבות. הנציב תיאר את החסר במשאבים במשך שנתיים, וקשר אותו גם לאופן עבודתו מול אג"ת - הוא הליון על כך שבפועל הוא עובד מול פקיד בדרג נמוך באג"ת. ואולם, כאמור, ועדת ההיגוי לא החליטה דבר בנושא זה.

4. רק בדיון שהתקיים בפברואר 2015, בראשות מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר, הגיעו אג"ת והנציבות לסיכום על תוספת משרות לתקן הנציבות, ובהן ארבע משרות ליחידות שמחוץ למטה הרפורמה. בסיכום זה, שנחתם כעבור חודש, נקבע שהמשרות יוקצו בשתי פעימות והנציבות תגבש תכנית לפרישה מוקדמת של עובדים לגמלאות, וככל שתצלח - יתוספו לתקן הנציבות משרות נוספות. בסוף מרץ 2015 הודיע הנציב לוועדת ההיגוי כי תקציב נש"ם לשנת 2015 טרם הוסדר באופן סופי, ונדרשים אישורים של ועדת חריגים<sup>24</sup>. לדברי הנציב, משמעות הדבר היא שגם אם יוסדר התקציב מיד, לא תוכל נש"ם לבצע במהלך 2015 את המשימות הנדרשות בשנה זו, ויתכן שיידרש שינוי דרמטי בתכנית העבודה. ביוני 2015 סיים מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר את תפקידו.

5. ביוני 2016 טרם חתמו אג"ת ונש"ם על סיכום תקציבי לנש"ם לשנת 2016, לרבות החלק בו שיוקדש לרפורמה.

בתשובתה ציינה נש"ם כי בשנים 2011-2016 הוחלו עליה קיצוצים בשיעור מצטבר של כמעט 9% ובשנת 2014 קוצצו 30% מתקציבי הכונוניות והשעות הנוספות. אג"ת השיב כדלהלן: (א) הוא נענה לדרישות התקציביות של מטה יישום הרפורמה; (ב) תקציב הנציבות גדל מאוד בשנים 2015-2016; (ג) לדעתו סוגיית התקצוב לא עיכבה את יישום הרפורמה; (ד) התקציב שהוקצה ליישום הרפורמה לא נוצל במלואו, ובשנים 2013-2015 הוקצו משרות רבות לרפורמה, חלקן ייעודיות ליישום הרפורמה וחלקן לנציבות ככלל, וחמש מהן טרם אוישו; (ה) הקצאת המשרות מעידה על החשיבות שמייחס אג"ת לקידום הרפורמה. אג"ת הוסיף כי חתימת הסיכום התקציבי והקצאת המשרות הנוספות התעכבו בגלל אי-הסכמת הנציבות להתחייב לביצוע שינוי ארגוני (על התאמת המבנה הארגוני של נש"ם לתהליכי יישום הרפורמה - ראו להלן). עם זאת נש"ם מסרה בתשובתה כי בפגישה שנערכה עם אג"ת בפברואר 2015, הוצגו לסגנית הממונה על התקציבים המבנה הארגוני המתוכנן ומספר התקנים הנדרשים בכל יחידה. משרד ראש הממשלה השיב כי ליישום הרפורמה הוקצו די תקציבים, הגם ששילבי התארגנות קריטיים לא התקיימו או התקיימו באיחור רב - למשל איש משרות במטה היישום.



שנה תמימה שטח  
הנציב לפני ועדת  
ההיגוי, שוב ושוב, את  
הקשיים המתגלים  
ביישום הרפורמה  
בגלל חוסר בהקצאת  
משאבים, בעיקר  
ליחידות בנציבות  
שמחוץ למטה  
הרפורמה, וועדת  
ההיגוי לא נתנה מענה  
למחלוקת זו ולקשיים  
שהציג הנציב

עיכוב הקצאתם של משאבים לרפורמה עלול להוות חסם לביצוען של משימות שונות, אך משאבים ניכרים לפרויקט נרחב כמו הרפורמה, ראוי שיוקצו גם בהתאם לקצב התקדמותו של היישום. ממצאי הביקורת מלמדים כי אף על פי שוועדת ההיגוי כללה את גורמי המפתח המוסמכים לעסוק בתקציבי הרפורמה, לא היה בכך כדי להבטיח הליך תקצוב יעיל. שנה תמימה שטח הנציב לפני ועדת ההיגוי, שוב ושוב, את הקשיים המתגלים ביישום הרפורמה בגלל חוסר בהקצאת משאבים, בעיקר ליחידות בנציבות שמחוץ למטה הרפורמה, וועדת ההיגוי לא נתנה מענה למחלוקת זו ולקשיים שהציג הנציב. על פי דברים שאמר הנציב לוועדת ההיגוי ולממשלה, עיכוב תקציבי אף היווה במקרים מסוימים חסם להתקדמות הרפורמה. המחלוקת בין הנציבות לאג"ת לא נפתרה אלא לאחר התערבותו של מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר, שהולידה פעולות קונקרטיות ליישובה, שנה ויותר לאחר שנתגלעה. ואולם גם לפעולות אלה לא היו אלא תוצאות מוגבלות, שכן ביוני 2016 טרם נחתם סיכום תקציבי לשנת 2016. משרד מבקר המדינה מעיר כי על הנציבות לוודא העלאת כלל צרכיה על הכתב, באופן מפורט ובהיר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנציב לוודא שהנציבות פועלת על פי שלבי ההתארגנות שנקבעו בדוח הרפורמה. על הממונה על התקציבים ועל הנציב להבטיח קיומו של הליך סדור ויעיל של קביעת תקציבים הנחוצים ליישום הרפורמה, להבטיח את סיומו לפני תחילתה של שנת עבודה חדשה, ולוודא שאין בגורם התקציבי משום חסם להתקדמותה.



על רקע ניסיונות עבר ביישום רפורמה בשירות המדינה אשר לא צלחו, החליטה הממשלה למנות לוועדת ההיגוי חברים רמי דרג מכל משרדי המטה של הממשלה, בשל החשיבות הרבה שראתה בליווי יישומה של הרפורמה על ידי גורמי ממשל שונים. מינוי גורמי ממשל בכירים לוועדה זו נועד להבטיח את יישום הרפורמה. ואולם בביקורת נמצא כי תדירות התכנסותה של הוועדה בשנים 2013-2014, השתתפות חסרה או לא עקיבה של חלק מחבריה, נוכחות נציגים בדרגים נמוכים בישיבותיה, ואי-קביעתם של סדרי עבודתה ושל הגדרת תפקידה בבירור, אינם תומכים במימוש מחויבותם של חברי הוועדה ליישומה המוצלח של הרפורמה, כפי שנוסחה בדוח הרפורמה וכפי שהחליטה הממשלה. בהיעדר תמיכה מספקת של אחדים מגורמי הממשל השותפים לוועדת ההיגוי, בנושא זה שחיוניים בו נחרצות פוליטית ותעדוף של יישום עקרונות הרפורמה, היה אף חסם במקרים מסוימים בפני יישומה באופן מוצלח ובמועד המתוכנן.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שלוועדת ההיגוי חלק מהותי בקידומה של הרפורמה, על נציב שירות המדינה, כיו"ר הוועדה, להביא להחלטת הוועדה הצעה המגדירה באופן מפורט ובהיר את תפקידיה וסדרי עבודתה. זאת ועוד, על כל אחד מהגורמים המיוצגים בוועדת ההיגוי להירתם ולסייע בקידום הנשאים שבתחום אחריותו או באחריות משרדו, כדי לסייע בהוצאתה של הרפורמה מן הכוח אל הפועל ובעמידתה בכל היעדים שקבעה לה הממשלה.



נציב שירות המדינה  
נושא באחריות כוללת  
על יישום הרפורמה...  
לתשתית המינהלית  
שמספקת לה  
הנציבות יש חשיבות  
מכרעת בהצלחתה,  
שכן, כאמור,  
הרפורמה מקיפה  
תחומים רבים וכרוכה  
בהקמת יחידות  
חדשות, בשינוי מבני  
ובהתקשרויות רחבות  
היקף עם ספקים

## חסמים ליישום הרפורמה - התשתית המינהלית בנש"ם

1. עם הטלת יישום הרפורמה על נש"ם הותווה בהחלטת הממשלה מ-2011 עיקרון מרכזי של הרפורמה, בדומה להמלצת ועדת קוברסקי: "חיזוק נציבות שירות המדינה כגוף המקצועי לניהול ההון האנושי בשירות המדינה"<sup>25</sup>.

1. בדוח הרפורמה, שעיקריו קיבלו את אישור הממשלה, נכתב כי בעת גיבוש ההמלצות ניתנה הדעת ליכולת ההכלה והביצוע של הנציבות ושל משרדי הממשלה, וכי סדרי העדיפויות נקבעו גם בשם לב למשאבי האנוש והחומר הנתונים. גם בחלוף השנה הראשונה ליישומה של הרפורמה, הובהר כי השגת מטרתיה תובעת מן הנציבות יכולות עומק שיהיה אפשר לבסס עליהן את התהליכים הנדרשים לצורך היישום.

2. נציב שירות המדינה נושא באחריות כוללת על יישום הרפורמה, והנציבות על יחידותיה השונות נדרשה להתאים את פעילותה ואת המבנה הארגוני שלה ליישום הרפורמה ולהטמעתה. לתשתית המינהלית שמספקת לה הנציבות יש חשיבות מכרעת בהצלחתה, שכן, כאמור, הרפורמה מקיפה תחומים רבים וכרוכה בהקמת יחידות חדשות בתוך הנציבות, בשינוי מבני ובהתקשרויות רחבות היקף עם ספקים. חברת ייעוץ ארגוני שנשכרה כדי לבחון את המבנה הארגוני הרצוי של הנציבות לאחר יישום הרפורמה קבעה ביולי 2013 כי אחת מחולשות נש"ם נעוצה בשיתוף הפעולה החלש בין אגפיה, שלעתים אף אינו קיים.

בראש כל משרד ממשלתי עומד המנהל הכללי שתחתיו פועל, בין היתר, הסמנכ"ל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש (להלן גם - סמנכ"ל למינהל) אשר, על פי התקשי"ר, נושא באחריות כוללת לניהול משאבי האנוש, ההדרכה ובנא"ם<sup>26</sup>. בין תפקידיו העיקריים: ניהול העובדים ביחידות הכפופות לו ישירות ואחריות למילוי משרות פנויות, גיוס עובדים, הפסקות עבודה ופרישת עובדים. בדוח מבקר המדינה על מינויים במשרד ממשלתי נקבע כי הסמנכ"ל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש הוא אחד מ"שומרי הסף" הפנים-משרדיים בשירות המדינה, שתפקידם הבטחת השמירה על הוראות החוק<sup>27</sup>, והוא משמש כסגן הבכיר של המנכ"ל לנושאי ניהול ההון האנושי ועל פי רוב גם לנושאי המינהל. בכל הנוגע לנש"ם משמש הנציב גם כמנכ"ל נש"ם וכפופה לו סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש (להלן גם - הסמנכ"לית), גב' עדנה אלפסי, והיא אחראית גם למערך הרכש.

25 החלטת ממשלה מס' 3993 מיום 18.12.11.

26 בינו, נכסים, אפסנאות, משק.

27 מבקר המדינה, דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה (2004), עמ' 10.

בתשובת נש"ם נכתב כי הרפורמה היא משימה בלתי שגרתית של נש"ם בהיקפה ובמורכבותה ובסוגי פעילות שנש"ם אינה מורגלת בהם, הטעונים ביצוע מהיר ומשאבים רבים. ואולם המשאבים שסופקו לנציבות לא ענו באופן מלא על דרישות נש"ם ויש לבחון את הדברים גם במונח זה, של פעילות גוברת לצד משאבים מוגבלים. בתשובת הסמנכ"לית למינהל למשרד מבקר המדינה נכתב כי הקצאת המשאבים לרפורמה פגעה בעבודה השוטפת של הנציבות וככל שגדלה הקצאת המשאבים לרפורמה כן צומצם מערך הרפרנטים שבה (על עבודת הרפרנטים - ראו להלן) ונפגעה עבודתה השוטפת של נש"ם. עוד הוסיפה הסמנכ"לית כי המינהל פעל כמיטב יכולתו בתנאים של מחסור בכוח אדם.

2. משרד מבקר המדינה בדק את התשתית שסיפקה יחידת המינהל לנציבות לשם פעילותה השוטפת לקידום הרפורמה בתחום משאבי האנוש ובתחום הרכש.

הביקורת הסתמכה, בין היתר, על תיעוד משיבות עבודה בנציבות שירות המדינה. בתשובותיהם מסרו סגן נציב שירות המדינה (המשמש גם יו"ר המינהלה בתחום הגיוס והמיון, ראו להלן) והסמנכ"לית למינהל, כי לא הועבר לעיונם התיעוד של הישיבות בהן השתתפו.

בתשובת הנציבות נכתב כי מאז מונה הנציב הנוכחי, פגישות העבודה שלו עם מנהלים בנציבות מסוכמות ומועברות למנהל הרלוונטי במלואן, וכי המשימות שעליהן הוחלט בדיונים מקצועיים אחרים מועברות, בין היתר באמצעות מערכת ניהול המשימות של הנציבות, לגורמים שהשתתפו בדיונים. הנציבות צרפה לתשובתה מסמכים ובהם עשרות דוגמאות המבססות תשובתה לכך.

## החסמים בתחום משאבי האנוש בנש"ם

משאבי האנוש בנש"ם הוא תחום המשיק לעבודת הרפורמה בשני מישורים מרכזיים: נש"ם, היא אחד ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך שהוטל עליהם לבצע את הפעולות המתחייבות מהרפורמה, בהתאם להנחיות נש"ם לכלל יחידות הממשלה. יצוין כי במאי 2015 החליטה ועדת ההיגוי כי נש"ם תהיה אחת היחידות שתוחל עליהן הרפורמה (משרדי נחשון) בסוף שנת 2015; כמו כן, נש"ם נדרשת להניח את הבסיס לפעולת מטה הרפורמה ולאייש את המשרות שהוקצו למטה לצורך הבטחת קידום משימות הרפורמה בכלל המערכת הממשלתית.

## היערכות נש"ם להיהפכותה למשרד נחשון

תנאי חיוני לשם יישום רפורמה במשרד ממשלתי הוא טיובם של נתוני כוח האדם במשרד. לקיומו או להיעדרו של מידע מהימן, עדכני ומדויק על המצב הקיים בתחומי ניהול כוח האדם בשירות המדינה יש השפעה רבה על עיצוב המדיניות בתחומים רבים במסגרת הרפורמה, כגון: הסדרתה של מערכת הכפיפות במבנה הארגוני, אצילת הסמכויות לאישור העסקה במילוי מקום, הארכת שירות לאחר גיל פרישה

וכיו"ב. במהלך קידום הרפורמה נמצא לא פעם, כי לא ניתן היה להפיק נתונים בסיסיים בתחום כוח האדם, דבר שהקשה הן על גיבוש מדיניות של כוח אדם בתחומים שונים, הן על פיקוח ובקרה.

1. בדצמבר 2013 הנחה הנציב את כל המשרדים לטייב את הנתונים במערכת המרכב"ה<sup>28</sup>, בשני מישורים: (א) וידוא דיוקם של הנתונים המוזנים על כל אחד מהעובדים ותיקונם; (ב) התאמת המבנה הארגוני במערכת ונתוני המשרות כך שישקפו נאמנה את המבנה הקיים, עד אמצע שנת 2014. באפריל 2014 פרסם הנציב הנחיה דומה נוספת.

הסמנכ"לית למינהל לא החלה בטיוב הנתונים אלא באפריל 2015, שנה ויותר לאחר הנחיית הנציב, וביוני 2015 הודיעה לנציב כי הסתיים טיוב הנתונים בנציבות. ואולם נמצא כי במועד סיום הביקורת, כשנה וחצי לאחר המועד שמשרדי הממשלה ויחידות הסמך נדרשו להשלים בו את טיוב הנתונים, לא הושלם הטיוב בנש"ם. נתוני נש"ם על כוח האדם שבה במערכת המרכב"ה עדיין אינם משקפים נאמנה את המבנה הקיים. למשל, הנתונים על חמישה מתוך עשרים ראשי אגפים בנציבות היו שגויים.

בתשובת הסמנכ"לית למשרד מבקר המדינה נכתב כי טיוב הנתונים הושלם בתחום הפרט אך לא בתחום התקינה, משום שהנציב טרם קיבל החלטה על המבנה העתידי של נש"ם. ואולם, מתשובת נש"ם מאוגוסט 2016 עולה כי מטרת טיוב הנתונים היא שיקוף המצב הקיים, כך שאין מקום לטעון כי שינוי עתידי מונע את תהליך הטיוב וכי פרט למספר מוקדים מצומצם הממתינים להכרעה - ישנו מבנה ארגוני עוד מראשית שנת 2014.

משרד מבקר המדינה מעיר כי קידום הרפורמה בשעה שנתוני נש"ם אינם משקפים את המצב הקיים הוא ליקוי יסודי הטעון תיקון. על הסמנכ"לית להשלים את משימת טיוב הנתונים, ועל הנציב לוודא שהדבר נעשה.

2. לצורך התאמת כוח האדם הקיים בשירות המדינה לכוח האדם הנדרש לו, מטה הרפורמה ביקש מהסמנכ"לים למינהל ולמשאבי אנוש במשרדים ומחברי הנהלת הנציבות למסור לו עד ראשית יולי 2014 נתונים על כוח האדם. ביוני 2015, כבשנה שלפניה, ביקש מטה הרפורמה מאותם גורמים למלא עד סוף אותו החודש שאלון ממוחשב, לצורך הערכת מצב ההון האנושי בשירות המדינה לשנת 2016. המשרדים נתבקשו לציין, בין היתר, אילו עובדים צפויים לפרוש בשנים הקרובות, את המקצועות שהתקשו לאייש ואת המערכות הממוחשבות הקיימות בארגון.

## עולה אפוא כי נש"ם לא מילאה אחר ההנחיות שלה עצמה למשרדי הממשלה בשנים 2014 ו-2015

נמצא כי הסמנכ"לית למינהל בנש"ם לא מסרה למטה הרפורמה את הנתונים הנוגעים לנש"ם שהתבקשה למסור ב-2014, ולא מילאה את השאלון שהתבקשה למלא ב-2015.

לשאלת משרד מבקר המדינה מדוע לא השלימה את טיוב הנתונים, כהוראת הנציב, ולא מסרה נתונים ומידע לבקשות מטה הרפורמה, השיבה הסמנכ"לית כי בשל כוח האדם המצומצם העומד לרשותה נאלץ אגף משאבי אנוש לתעדף משימות אחרות על פני אלה, וציינה כי הדבר נעשה בתיאום עם הנציב ועל פי תכנית העבודה השנתית. היא הוסיפה כי באותם ימים (דצמבר 2015) הם נערכים להערכת מצב ההון האנושי לשנת העבודה הקרובה.

עולה אפוא כי נש"ם לא מילאה אחר ההנחיות שלה עצמה למשרדי הממשלה בשנים 2014 ו-2015.

על מינהל משאבי האנוש בנש"ם לפעול לאלתר להשלמת טיוב הנתונים בנציבות ולהקפיד על מילוי של הנחיות נש"ם במלואן ובמועדן. על הנציב לוודא קיומן של פעולות אלו כנדרש.

## פעולות נש"ם לאיוש המשרות שהוקצו לרפורמה

יישום הרפורמה הרחיב במידה ניכרת את היקף המשימות שהוטלו על נש"ם, ולכן היה כרוך בתוספת משרות לתקן הנציבות, הן למטה הרפורמה, הן ליחידותיה האחרות שנדרשו להרחיב מאוד את פעילותן. מדובר בשורה של משרות שאיושן הוא נדבך מרכזי בביצוע הפרויקט, ושבלעדיהן לא ניתן לקדם פעולות הנוגעות למערכי יישום שלמים של הרפורמה. המשרות הן בין היתר אלה: (א) מנהל תחום יישום והטמעה במטה הרפורמה, שעיקר תפקידו מתן הנחיות וייעוץ ליחידות משאבי האנוש במשרדי הממשלה ויחידות הסמך לגבי כלל תחומי ניהול ההון האנושי, פיקוח על פעילותן של היחידות והטמעת תוכני הרפורמה הנוגעים להאצלת הסמכויות בהן; (ב) מנהל תחום פיתוח הדרכה ולמידה במדרשה הלאומית למנהיגות, המופקד על פיתוח ההדרכה ועל התוויית תהליכי למידה ועיצוב פתרונות לשם הטמעת תכנים, באמצעות שיטות למידה מגוונות וחדשניות; (ג) מרכז בכיר בתחום התכנון אסטרטגי ובתחום הייצוג ההולם, שעיקר תפקידו מתן הנחיות, סיוע וייעוץ לממונות על שוויון מגדרי במשרדי הממשלה, תכנון הסמכתן המקצועית והכשרתן השוטפת וטיפול בפניות עובדי מדינה בנושאים שבאחריותו של האגף לשוויון מגדרי בנש"ם; (ד) מרכז בכיר במינהל הסגל הבכיר, שעיקר תפקידו ניהול מאגר הסגל הבכיר בשירות המדינה, תכלול תהליכי האיוש ושיבוץ הסגל הבכיר, מיפוי צורכי האיוש של המשרות המתפנות בראייה רב-שנתית, מעקב אחר משכי כהונה וקיום רוטציות.

נש"ם קבעה לעצמה כיעדים לשנים 2012 ו-2013 לקבל משאבים בהיקף ההולם את צורכי הקמתו של מטה היישום והתנעת פעילותו. כמדד למימוש יעד זה נקבע איוש מלא של מטה הרפורמה עד סוף שנת 2013. בסך הכול הוקצו לנש"ם משאבים

למימון כ-40 משרות חדשות בשנים אלה<sup>29</sup>, חלקן ב-2013 והשאר ב-2015, רובן למטה היישום, והן מהוות תוספת של כ-22% למשרותיה לפני הרפורמה<sup>30</sup>. איוש יעיל ומהיר ככל הניתן של משרות אלה היה תנאי מרכזי ליישום של מרכיבי הרפורמה בלוח הזמנים שנקבע להשלמתם.

## משך ההליכים המכריים

1. על פי התקשי"ר, כשמתפנה משרה בתקן של משרד, והאחראי<sup>31</sup> במשרד סבור שהכרחי למלא אותה, עליו להתחיל לטפל בדבר **מבעוד מועד**, כדי שכל שלבי הטיפול יסתיימו, ככל האפשר, כשתתפנה המשרה.

ההליך המרכזי מקיף כמה שלבים: (א) האחראי במשרד פונה לרפרנט המשרד בנש"ם כדי שיבדוק ויאשר את פרטי המכרז ויודא שתיאור התפקיד עדכני; (ב) פרסום המכרז<sup>32</sup>; (ג) הגשת המועמדות ובדיקת עמידתם של המועמדים שניגשו למכרז בתנאי הסף שפורסמו; (ד) במכרז פומבי - אבחון ומיון תעסוקתי, אם נדרש; (ה) זימון המועמדים לוועדת בוחנים; (ו) ועדת הבוחנים דנה במועמדים וקובעת את המועמד הזוכה. ההליך המרכזי מוצג בתרשים הבא.

29 רובן המכריע איוש בהליך מכרזי, אחרות אישו על ידי מינוי בפועל, העברה מצה"ל, בחירה של ועדת איתור, הליך השמה של בוגרי תכנית צוערים בשירות המדינה, וניוד עובדים ממשרד ראש הממשלה ובתוך נש"ם

30 נתונים משנת 2012: 181 עובדים.

31 על פי התקשי"ר, אחראי הוא אחד מאלה: מנהל כללי של המשרד, סגן מנהל כללי בכיר למינהל ומשאבי אנוש, מנהל יחידת סמך, סגן מנהל יחידת סמך למינהל ומשאבי אנוש, בעל תפקיד אחר שהמנהל הכללי של המשרד או מנהל יחידת הסמך מינה אותו להיות "אחראי".

32 התקשי"ר קובע כי מכרז פנימי יפורסם למשך 7-10 ימים ואילו מכרז פומבי יפורסם למשך 14 ימים לפחות.





לזירוז איושן של 40 המשרות שהוקצו לשם קידום יישום הרפורמה, נודעת חשיבות: הן מפני שהשפעתו נרחבת על שירות המדינה כולו, הן מפני שהמשרות הוקצו לשלוש שנים בלבד ולפיכך יש ציפייה שייעשה מאמץ מיוחד על מנת לזרז... איושה של כל משרה

תרשים 4: שלבים עיקריים בהליך המכרזי



על פי כללים שקבעה נש"ם באפריל ובמאי 2014, הליך המכרז הפנימי, משלב הפרסום ועד להחלטת ועדת הבוחנים, יימשך 34 ימים, והליך מכרז פומבי יימשך 77 ימים. בנובמבר 2015 קבעה נש"ם כי ההליך המכרזי הפומבי יימשך 96 ימים ממועד פרסום המכרז ועד כינוס ועדת הבוחנים. באותה עת לא התייחסה הקביעה לשלבים הקודמים לפרסום המכרז ולהליכי מכרז פנימי ובין-משרדי, אך מקובלת הציפיה כי הזמן המוקצה למכרז פנימי יהיה לכל היותר הזמן המוקצה למכרז הפומבי בניכוי הימים המוקצים להליכי המיון במכונני המיון<sup>33</sup>, והזמן המוקצה למכרז בין-משרדי יהיה לכל היותר הזמן המוקצה למכרז פומבי<sup>34</sup>.

2. לזירוז איושן של 40 המשרות שהוקצו לשם קידום יישום הרפורמה, נודעת חשיבות: הן מפני שהשפעתו נרחבת על שירות המדינה כולו, הן מפני שהמשרות הוקצו לשלוש שנים בלבד ולפיכך יש ציפייה שייעשה מאמץ מיוחד על מנת לזרז, ולו בשבועות ספורים, איושה של כל משרה שזה ייעודה.

33 משום שמדובר במכרזים המיועדים מטבעם לציבור מועמדים מצומצם ממועמדי המכרז הפומבי, ומשום שבמכרזים פנימיים אין נערכים מבחני מיון למועמדים אלא ראיון בוועדת בוחנים בלבד.

34 באשר למספר המועמדים הממוצע בכל אחד מההליכים, ראו בפרק על השינויים במערך הגיוס והמיון.

  
 נמצא כי בשבעה  
 מ-16 המכרזים  
 הפומביים  
 והבין-משרדיים  
 שנבדקו התארך  
 ההליך כפליים ויותר  
 מן הזמן המוקצב לו  
 בכללי נש"מ

בשנים 2013-2015 נערכו בנש"מ 58 מכרזים לאיוש 32 משרות שהעובדים בהן עוסקים ביישום הרפורמה: 33 מכרזים פנימיים, 21 מכרזים פומביים וארבעה מכרזים בין-משרדיים<sup>35</sup>. 23 מהמכרזים נערכו לפני מאי 2014 ו-35 לאחר אותו מועד.

א. משרד מבקר המדינה בדק את משך ההליכים במכרזים פנימיים לאיוש 13 מהמשרות שהוקצו לצורך קידום הרפורמה - מכרזים פנימיים בהם כונסה ועדת בוחנים. נמצא כי משך הזמן הממוצע מפרסום המכרז עד כינוסה של ועדת הבוחנים היה 50 ימים, כלומר גבוה ב-47% ממשך ההליכים שקבעה נש"מ באפריל ובמאי 2014. שבעה מהמכרזים הללו אמנם נערכו לפני אפריל 2014, מועד תחילת תוקפם של כללי נש"מ, אך משכם הממוצע של ההליכים אינו משקף קיומו של מאמץ מיוחד להחשת איושן של המשרות.

ב. בדיקה דומה של 16<sup>36</sup> מכרזים בין-משרדיים ופומביים העלתה כי משך הליכוי של המכרז הפומבי הממוצע לאיוש משרות הרפורמה בנש"מ היה 124 ימים, חריגה של 28-47 יום או 61%-29% ממשך ההליכים שקבעה נש"מ בשנים 2014-2015. תשעה מן המכרזים האלה אמנם נערכו לפני אפריל 2014, מועד תחילת תוקפם של כללי נש"מ, אך משכם הממוצע של ההליכים אינו משקף קיומו של מאמץ מיוחד להחשת איושן של המשרות: שלושה מתוך תשעת ההליכים שקוימו לפני אפריל 2014 נמשכו 180, 230 ו-240 ימים - חריגה גדולה מאוד גם אלמלא נדרש זירוז מיוחד של הליך האיוש.

ג. עוד נמצא כי בשבעה מ-16 המכרזים הפומביים והבין-משרדיים שנבדקו<sup>37</sup> התארך ההליך כפליים ויותר מן הזמן המוקצב לו בכללי נש"מ - 240-132 ימים<sup>38</sup>. בחמישה משבעת המכרזים האלה נמשך ההליך, מן המועד האחרון להגשת מועמדות ועד מועד כינוס הוועדה, בין חמישה לשבעה וחצי חודשים (146-226 ימים)<sup>39</sup>, כלומר כמעט פי שניים עד פי שלושה וחצי ממשך הזמן שהוקצה לשלבים אלו.

35 מתוך כ-40 משרות שעובדיהן עוסקים ביישום הרפורמה, אשר אגף משאבי אנוש בנציבות נדרש לאייש בשנים האלה, 32 מהמשרות אוישו בהליך מכרזי. היות שברבים מהמקרים לא הסתיים המכרז הפנימי בבחירת עובד, פורסמה שוב המשרה לאיוש במכרז בין-משרדי או פומבי.

36 סה"כ 16 מכרזים שכונסה בהם ועדת בוחנים ושנסתיימו לפני דצמבר 2015, תשעה קוימו לפני אפריל 2014 ושבעה לאחר מכן.

37 שלושה מהם לפני אפריל 2014.

38 לתפקידים: מרכזת בכירה (תכניות הדרכה במדרשה); מנהלת תחום ערוצי הזנה ומצוינות; מרכזת בכירה (תכנון אסטרטגי - ייצוג הולם); מנהל תחום (יישום והטמעת הרפורמה); מנהלת תחום (יישום והטמעת הרפורמה); מנהל תחום (בקרת ניהול ההון האנושי); מנהל תחום (פיתוח הדרכה ולמידה).

39 לתפקידים: מרכזת בכירה (תכניות הדרכה במדרשה); מנהלת תחום ערוצי הזנה ומצוינות; מרכזת בכירה (תכנון אסטרטגי - ייצוג הולם); מנהל תחום (יישום והטמעת הרפורמה); מנהל תחום (בקרת ניהול ההון האנושי).

3. משרד מבקר המדינה בדק גם את תהליך איושן של 11 משרות החל באפריל 2015, שטרם הושלם במועד סיום הביקורת:

בסוף דצמבר 2015 טרם נבחרו העובדים למשרות האלה<sup>40</sup>, אף כי חלפו בממוצע 117 ימים (כארבעה חודשים) ממועד פרסומו של המכרז הפומבי, דהיינו פרק זמן ארוך מן המוקצה להליך הפומבי כולו על פי כללי נש"ם (96 ימים). עוד נמצא כי ממוצע הזמן שחלף מפרסום המכרז הפנימי לאיושן ועד דצמבר 2015 היה 160 ימים (יותר מחמישה חודשים).

### משכם של הליכי האיוש לפני פרסום מכרז

1. באיושן של 21 מתוך 32 המשרות שנבדקו לא הסתיים הליך המכרז הפנימי בבחירת מועמד לתפקיד ונדרש פרסום מכרז בין-משרדי או מכרז פומבי, לעתים שניהם, עד איוש המשרה.

בבדיקה נמצא כי כ-31 ימים בממוצע חלפו מן המועד שהיה ידוע בו כי המכרז הפנימי לא הסתיים בבחירת מועמד<sup>41</sup> ועד לפרסום מכרז בין-משרדי או פומבי, הגם שלכאורה אפשר לפרסם מכרז פומבי או בין-משרדי ימים ספורים לאחר שלא נבחר מועמד מן המכרז הראשון<sup>42</sup>. במקרה אחד פורסם מכרז פומבי רק חמישה חודשים לאחר שהסתיים הליך המכרז הפנימי, בשל עיכוב של מינהל נש"ם בפנייה לוועדת החריגים במשרד האוצר<sup>43</sup>.

בשני מקרים בהם איוש המשרה היה טעון פרסומם של יותר משני מכרזים<sup>44</sup>, חלפה כשנה בממוצע מן המועד שאגף משאבי אנוש קיבל בו את ההצעה לתיאורי התפקידים ועד שכינס את ועדת הבחונים במכרז האחרון, אשר בחרה בזוכים<sup>45</sup>. מכרז פומבי לאיוש משרה בתחום סטטיסטיקה וחקר ביצועים פורסם רק כחודשיים וחצי לאחר שלא נבחר זוכה במכרז הפנימי, למרות עמידתו של הנציב על חשיבות האיוש המהיר ולמרות הוראתו לתעדפו על פני משימות אחרות.

40 ממוצע של עשרה מהליכים אלו - המשרה האחת עשרה נמצאה בשלבי הליך מכרז פנימי במועד סיום הביקורת.

41 אם משום שלא הוגשו מועמדויות, אם משהחליטה ועדת הבחונים שלא למנות מועמד לתפקיד.

42 כדי לוודא שלא הוגשו השגות על המכרז: סעיפים 11.490 ו-12.380 לתקש"ר קובעים כי השגה על הליכי מכרז תוגש בידי מועמד במועד שנודע בו למשיג על הנסיבות המבססות את ההשגה.

43 הואיל וחוק תקציב המדינה לשנת 2015 לא נחקק במועדו, פרסום מכרז פומבי באותה עת היה טעון אישורה של ועדת החריגים במשרד האוצר.

44 בשל פרסום לאוכלוסיית יעד מסוימת במכרז ראשון והרחבתה במכרזי המשך, או בשל שינוי הדרגה המשיכת לתפקיד.

45 מנהל תחום תכנון ההון האנושי - 299 ימים, מרכז בכיר תכניות הדרכה במדרשה - 412 ימים.

2. השלב הראשון באיוש משרה הוא פנייתו של האחראי במשרד (בדרך כלל הסמנכ"ל למינהל) לרפרנט המשרד בנש"ם שיבדוק ויאשר את פרטי המכרז, לרבות תיאור התפקיד. פנייה זו נעשית בדרך כלל לאחר שהגורמים הרלוונטיים במשרד - היחידה המקצועית שתקלוט את העובד ויחידת משאבי האנוש - הגיעו להסכמה על תיאור התפקיד. במשרות בנש"ם, היחידה המקצועית בנש"ם ואגף משאבי אנוש בה צריכים לגבש הצעה למכרז, לרבות תיאור התפקיד הרלוונטי למשרה, ולהביאו לאישור הרפרנט של נש"ם בנש"ם.

ואולם, נמצאו מקרים בהם בעת מחלוקת בנושא תקינה בין היחידה המקצועית בנש"ם ובין אגף משאבי אנוש והסמנכ"לית למנהל, הרפרנטית המופקדת על הטיפול בענייני נש"ם והממונה עליה נדרשו להכריע במחלוקת אלו, אשר לא פעם היו אחת הסיבות לעיכוב האמור באיוש משרות לצורך קידום הרפורמה.

בתשובת הנציבות למשרד מבקר המדינה נכתב כי הממונה המופקדת בין השאר על הטיפול בענייני הנציבות היא גורם בכיר ורלוונטי, והיא נבחרה לתפקידה בשל ריחוקו הגיאוגרפי של מקום מושבה הקבוע ממקום מושבם של גורמי המינהל בנציבות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הטיפול במחלוקות שהתעוררו בנש"ם היה צריך להיות תכליתי ומהיר ובמקרים המתאימים היה מקום להכרעה של הנציב. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי יישום מודל ההכרעה באמצעות הרפרנטים בתוך נש"ם, בנסיבות הקיימות, מעורר קושי שאינו קיים מטבע הדברים בשאר משרדי הממשלה, שכן הרפרנטית של נש"ם נדרשת, להכריע במחלוקות בין שני צדדים שאחד מהם - מינהל נש"ם - הוא הגורם הממונה עליה אשר מופקד אף על אישור תנאי עבודתה. על הנציב לתת מענה לקושי האמור. הנציבות השיבה לעניין זה כי נושא זהותו של הרפרנט המופקד על ענייני הנציבות ייבחן.

3. באפריל 2015 הורה הנציב לאייש בדחיפות משרות שהוקצו למטה הרפורמה, ולתת לכך קדימות על פני משימות אחרות. שלוש מן המשרות יועדו למדרשה הלאומית לניהול והנציב הבהיר כי המדרשה לא תהיה חלק מאגף ההדרכה בנש"ם. במאי 2015 מסר מטה הרפורמה לסמנכ"לית את תיאורי התפקיד של שלוש המשרות. באמצע יוני 2015 ביטאה הסמנכ"לית את הסתייגותיה מהקצאתן של המשרות למטה הרפורמה ולא לאגף ההדרכה, אף על פי שהנציב הכריע בסוגיה חודשיים קודם לכן. הנציב חזר והורה לסמנכ"לית לפעול לאלתר לאיוש המשרות, וחזר על הוראתו כעבור עוד כשבועיים, בלויית דרישה ליישב את המחלוקות בתוך כשבוע.

נמצא כי מכרז למשרה אחת פורסם רק בסוף יוני 2015 ושני מכרזים פורסמו רק בספטמבר 2015, כארבעה חודשים לאחר שנמסר תיאור התפקיד לסמנכ"לית.

על שלוש המשרות במדרשה השיבה הסמנכ"לית כי העיכוב נוצר עקב חילוקי דעות מקצועיים על רמת המשרה ולא עקב חסם במינהל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העיכוב בנושא זה נמשך גם לאחר שחילוקי הדעות בקשר לאחת המשרות נידונו, ואף שניתנה בעניין הכרעה של הנציב.

4. ביוני 2014 פרסמה נש"ם מכרז פנימי לארבע משרות רפרנטים. נמצא כי למרות הוראות חוזרות ונשנות של הנציב לפעול לאיושן לאלתר, בשל המחסור החמור ברפרנטים (על מחסור זה - ראו להלן) ופגיעתו בשירות שנש"ם נותנת למשרדים וביישום הרפורמה, איושן התעכב: רק בסוף דצמבר 2014 כונסה ועדת הבוחנים לבחירת רפרנטים במסגרת מכרז זה - יותר מחצי שנה לאחר פרסום המכרז.
5. בשנים 2013-2015 פנה ראש מטה היישום שמונה פעמים לסמנכ"לית למינהל בבקשה לזרז את איוש המשרות, הביע את הדחיפות שבאיוש והדגיש כי אי-איושן ימנע עמידה במשימות הרפורמה. בסיכומים חודשיים של מטה הרפורמה, אשר הופצו בשנים אלה בקרב חבריה של הנהלת הנציבות, הצביע ראש מטה הרפורמה על הנק שנגרם לרפורמה בשל אי-איושן של משרות שהוקצו לשם יישומה: עיכוב העמידה בחלק מהיעדים בתכנית העבודה, פגיעה ביכולת התפקודית ובמילוי המשימות, ופגיעה חמורה ביכולת יישומה של תכניות העבודה.
6. כאמור, הנציב הורה שוב ושוב לקדם את איוש המשרות שהוקצו לנציבות, ואף כתב לסמנכ"לית כי איוש התקנים נגרר ונמשך יתר על המידה.

איוש משרה הוא הליך מורכב וממושך שעשוי לכלול אף עריכת כמה מכרזים. מכאן נודעת חשיבות יתרה למימוש מהיר ותכליתי של הליך האיוש ומבעוד מועד. ואולם, מהמצאים עולה כי לא כך נהגו בנש"ם.

בתשובתה ממאי 2016 הדגישה הסמנכ"לית למינהל כי בכל הקשור באיוש משרות פעלה מתוך כוונה לשמור על כללי המינהל התקין, על פי מדיניות התקינה, ובהקפדה על יישומן של הוראות התקש"ר, כמתחייב מתפקידה כשומרת סף. עוד נכתב בתשובתה כי בינה ובין ראש מטה הרפורמה נתגלעו חילוקי דעות לגיטימיים בענייני רמות המשרה או תיאורי התפקיד של משרות שונות במטה; כי הדרישות שהוצגו לה היו הגורם לעיכובים; כי אין לצפות שתאשר דרישות תפקיד ורמות משרה שאינן סבירות בעיניה, שכן היא משמשת שומר סף; וכי בעת מחלוקת מקצועית בדבר רמת המשרה בין מינהל משאבי אנוש ליחידה המקצועית, על מנכ"ל המשרד (ובנש"ם - על נציב שירות המדינה) להכריע במחלוקת, אך לא תמיד הכריע הנציב במחלוקת. הסמנכ"לית הוסיפה כי במחלוקות שהנציב הכריע בהן היא פעלה על פי הכרעתו וכי עיכוב הליכי איוש משרות היה נחלת כלל משרדי הממשלה במהלך השינוי בתהליכי הגיוס והמיון.

בתשובת נש"ם ציין הנציב כי הכריע במחלוקות כאשר היה צורך בכך, וכאשר התקיים שיח שאיפשר הכרעה. ואולם לעתים פנו שני צדדים שהתגלעה ביניהם מחלוקת

שירות לנציב, במקום לדון בה וליישובה, זאת על רקע מתח בין - אישי ביניהם. הנציב הדגיש שאין המדובר באי-הכרעה, אלא בעמידה על דרך פעולה נכונה.



חילוקי דעות פנימיים  
בנש"ם בכל הנוגע  
לרפורמה  
ולהיערכותה של  
נש"ם ליישומה, פגעו  
ביכולת של נש"ם  
לקדם את הליך יישום  
הרפורמה באופן  
מיטבי, זאת לעתים  
כיוון שהחלטות הנציב  
בנוגע לחילוקי דעות  
פנימיים לא יושמו

משרד מבקר המדינה מעיר כי חילוקי דעות פנימיים בנש"ם בכל הנוגע לרפורמה ולהיערכותה של נש"ם ליישומה, פגעו ביכולת של נש"ם לקדם את הליך יישום הרפורמה באופן מיטבי, זאת לעתים כיוון שהחלטות הנציב בנוגע לחילוקי דעות פנימיים לא יושמו. בלי לקבוע אם היו מקרים שבהם לא הכריע הנציב בעניינים שהיו שנויים במחלוקת, ואם היעדר ההכרעה נעוץ בהימנעותם של גורמים מקצועיים בנש"ם מללבן את המחלוקות ביניהם - בפועל הזמן הממושך שנדרש לנציבות לאיוש משרות שהוקצו לה היה גורם מעכב ביישום הרפורמה, כפי שהתריע אף הנציב עצמו. הזמן הממושך אף היווה בתקופות מסוימות חסם בפני התקדמות נש"ם בביצוע המשימות שהוטלו עליה, בהתאם ללוח הזמנים שנקבע להן. כמו כן, יש לראות בחומרה מקרים שבהם לא אוישו משרות שהוקצו לנציבות, אף על פי שלא הייתה למעשה מגבלה מהותית על האיוש.

## איוש משרות בתחום משאבי האנוש בנש"ם

נמצא כי בעבר היו כפופים לסמנכ"לית שלושה עובדים שעסקו במשאבי אנוש ומשנת 2011 עובדים באגף ארבעה עובדים במשרות מקצועיות בתחום משאבי האנוש ועובד אחד במשרת סטודנט. ביוני 2014 הציגה הסמנכ"לית לנציב נתונים על מחסור משמעותי בכוח האדם ביחידת המינהל (ראו להלן - דוח חברה א) וציינה כי בשל המחסור היחידה אינה יכולה לתת שירות איכותי כמצופה וכמתחייב ממשיותיה ומיעדיה של נש"ם, ובמיוחד לאור הגידול בכוח האדם של הנציבות בעקבות הרפורמה. הסמנכ"לית התבססה על ממצאי בדיקה של יועץ ארגוני, וביקשה לתת מענה בדחיפות לצורכי המינהל בשל לחץ עבודה שהגדירה כבלתי סביר, לצורכי המינהל והגדלת מצבת כוח האדם שלו בתשעה תקנים - שלושה מהם באגף משאבי אנוש. בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה הסמנכ"לית כי גם לאחר מכן שבה והעלתה לפני הנציב את הצורך בתוספת כוח אדם.

בביקורת עלה כי במענה לטענות בדבר מחסור בכוח אדם ביחידת המינהל, הציע הנציב כמה פעמים לסמנכ"לית להעביר עובדים לאגף משאבי אנוש, ואולם הסמנכ"לית נמנעה מנקיטת פעולות ליישום פתרונות אלה. כמו כן נמנעה הסמנכ"לית מליישם הוראות חוזרות של הנציב (בפברואר ובאפריל 2015) לעשות את הדרוש לאיוש של משרה שהוקצתה ליחידת המינהל. הימנעות הסמנכ"לית מאיוש המשרה נשענה בין היתר על הטענה כי אין די בתוספת של משרה אחת כדי לטפל באיוש המשרות בנציבות. לגבי העומס המוטל על יחידת המינהל בנש"ם ציין הנציב כי זה כמה שנים מועברות משימות של המינהל לטיפול יחידות אחרות בנציבות, והוסיף כי הציע בעבר לנייד עובדים מיחידות אחרות בנש"ם אל המינהל, אולם הסמנכ"לית סירבה לכך.

1. בנובמבר 2015 צורפה זמנית עובדת נש"ם לאגף משאבי אנוש, במקום המשרה החדשה שהוקצתה לאגף. הסמנכ"לית מסרה למשרד מבקר המדינה כי אגף משאבי אנוש עדיין מתקשה לעמוד במשימותיו בשל מחסור במשאבים. הסמנכ"לית הוסיפה כי בגלל הצורך הדוחק באיוש המשרה העדיפה את ההעברה על פני הליכי מכרז ארוכים; כי בגלל המחסור בכוח אדם מקצועי ומיומן העדיפה לקלוט עובדת מיחידת הרפרנטורה, הבקיאיה בתחום ניהול ההון האנושי; כי שני עובדים הביעו רצונם לפרוש והיא העדיפה לגבש את תיאור המשרה החדשה רק לאחר שתתבהר השאלה האם אכן הם פורשים, כחלק מעיצובם של מבנה ארגוני ושל תהליכי עבודה מוסדרים לאגף, וכי ביוני 2015 התבקשה עובדת מיחידה אחרת לסייע לעבודת המינהל. יצוין כי על פי התיעוד, מלכתחילה הוסכם כי מדובר בסיוע זמני וכי חלק ניכר מזמנה של אותה עובדת יוקדש לתפקידה העיקרי, שאינו בתחום המינהל, כפי שאכן היה בפועל.


נמצא כי במשך תשעה חודשים, עד נובמבר 2015, לא ננקטו הפעולות הנדרשות לצורך איוש המשרה שיועדה לאגף משאבי אנוש.

הסמנכ"לית השיבה כי במקביל להעברת תחומי אחריות מיחידות המינהל נוספו להן משימות חדשות כגון כתיבת תכנית עבודה למינהל, טיפול בנושאי כוח אדם במי שהתקבלו לפרויקט "צוערים בשירות המדינה", וכי העובדים שהוצע לנייד ליחידה היו חסרי המיומנויות והכישורים הנדרשים בתחום משאבי האנוש, כך שניידים היה מהווה נטל ולא היה משפר את תפקוד המינהל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בפועל נותר אגף משאבי האנוש זמן ממושך ללא תגבור, ואף כי גובש פתרון עוד בתחילת שנת 2015 (גם אם חלקי), עד לסוף שנה זו לא הוחל ביישום. באי-יישום הפתרון היה כדי לפגוע ביכולת האגף ליתן מענה מקצועי לצרכים מוגברים בתקופת יישום הרפורמה. בהקשר לתשובת הסמנכ"לית בנוגע למיומנויות העובדים שהוצע להעביר ליחידת המינהל, משרד מבקר המדינה מעיר, כי שתיים מתוך המשרות שביקשה הסמנכ"לית להוסיף למינהל היו לתפקידים בתחום המזכירות.

2. ביולי 2014 פנתה הסמנכ"לית למינהל לשלושה ספקים בכוח, בבקשת הצעות לאספקת שירותי ייעוץ לתכנון ההיערכות הארגונית של אגף משאבי אנוש והמינהל בנש"ם, על רקע הגידול בהיקפי הפעילות של האגף במסגרת יישום הרפורמה. עוד באותו חודש קיבלה הסמנכ"לית את שלוש ההצעות ובתחילת ספטמבר באותה שנה חתמה נש"ם עם חברה א' לייעוץ ארגוני (להלן - חברה א') על הסכם התקשרות לצורך קבלת השירות. היועץ מטעם החברה דיווח לנש"ם ולחשבות משרד ראש הממשלה כי עבד בחודש ספטמבר על מסמך המבנה הארגוני של מינהל נש"ם. נש"ם שילמה לו על פי הדיווח.

דוח העבודה של חברה א' הוגש לסמנכ"לית למינהל באמצע יוני 2014, והיא הגישה אותו לנציב כדוח המלמד על המבנה הארגוני המוצע של האגף למינהל ולמשאבי אנוש בנציבות. בדוח נקבע כי צרכי המינהל מחייבים הגדלת מספר


  
**נמצא כי דוח העבודה של חברה א' הוגש לסמנכ"ל לית למינהל באמצע יוני 2014, שלושה שבועות לפני פנייתה לקבל הצעות מחיר, וחודשיים וחצי לפני שנחתם ההסכם עם החברה**

עובדיו פי שניים וחצי. הסמנכ"ל לית ציינה בפנייתה לנציב כי ממצאי החברה בדוח מצביעים באופן ברור ומובהק על פערי כוח אדם מקצועי משמעותי למול המשימות והיעדים שעל האגף, ואף הדגישה כי הדוח מאושש את טענתה בדבר מחסור בכוח אדם באגף באופן חד משמעי.

א. נמצא כי דוח העבודה של חברה א' הוגש לסמנכ"ל לית למינהל באמצע יוני 2014, שלושה שבועות לפני פנייתה לקבל הצעות מחיר, וחודשיים וחצי לפני שנחתם ההסכם עם החברה.

הסמנכ"ל לית למינהל, מנהל הרכש וחברה א' השיבו למשרד מבקר המדינה כי דוח העבודה של חברה א' הוגש לנציבות במסגרת התקשרות קודמת בנייה לקבלת יעוץ שמטרתו עיצוב תפיסת תפקיד הרפרנט והיערכות מערך הרפרנטים, וכי היועץ עסק בגיבושו 10-14 שעות. הסמנכ"ל לית למינהל, מנהל הרכש וחברה א' הוסיפו כי מדובר בדוח ראשוני בלבד, וכי אמנם נעשתה התקשרות נוספת במטרה לקבל דוח מקיף יותר בנושא המבנה הארגוני של יחידת המינהל, אולם הדבר לא יצא אל הפועל ובסופו של דבר לא היה תוצר נוסף. יודגש כי הסבר זה אינו מתיישב עם המצוין במסמכי הנוגעים להתקשרות ויישומה המצויים בנציבות ובחשבות משרד רה"ם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי קבלת השירות בנושא זה אינו עולה בקנה אחד עם סדרי המינהל התקין, מכיוון שהשירות התקבל לפני קיום הליך לקבלת הצעות ולפני תיחור כנדרש, כפי שעולה כאמור מהמסמכים. גם אם אכן היה הדוח תוצר ראשוני בלבד - לא תקין להציגו כהוכחה מובהקת ונחרצת לצורך בתוספת ניכרת של כוח אדם, כאמור.

ב. משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי ההתקשרות עם החברה במישור המקצועי הייתה חסרה וטעונה שיפור, ומשום כך לא היה אפשר לבסס מסקנה תכליתית על סמך הדוח תוצר ההתקשרות. להלן הפרטים:

בחינת הדוח מלמדת כי אמנם הוא סוקר את תפקידי המינהל בנש"ם, אך חסר בו מידע לשם הבנת הבסיס למסקנותיו. בדוח נכתב כי היקף הפעילות של אגף משאבי אנוש גדל בשנים האחרונות, בעוד שהיקף האגף הצטמצם. בסקירת פעילותו של האגף צוין שהוא עוסק בתכנון וביישום של שינויים ארגוניים, כמו במערך הגיוס והמיון, בהקמת מערך לבקרת ניהולו של ההון האנושי, בהקמת חטיבה מקצועית של רפרנטים ובהקמת המטה ליישום הרפורמה. ואולם לא הוסבר מה נדרש האגף לבצע בכל אחת מהמשימות האלה: אם מדובר באיוש משרות בלבד או בפעולות נוספות; אם הגידול המתואר בהיקף המשימות הוא זמני, עד להשלמת הרפורמה, או שמדובר בגידול בהיקף המשימות לטווח ארוך; ומהן תשומות העבודה שהוא נדרש להשקיע.



עוד צוין בדוח כי כוח האדם דרוש גם לתחומי הפעילות שבהם בעלי התפקידים הבאים: אחראי לתכניות עבודה ופרויקטים, תקציבן וממונה על תכנון ובקרה. ואולם נמצא כי מדובר בשלושה תחומים שאינם באחריות מינהל נש"ם. על בסיס התחומים האלה ואחרים נקבע בדוח כי צורכי המינהל מחייבים הגדלת מספר עובדיו פי שניים וחצי.

עוד נכתב בדוח כי לצורך כתיבתו רואיינו גורמים בנציבות העוסקים ברפורמה, אך לא פורטה זהות המרואיינים. הנציב מסר למשרד מבקר המדינה כי למיטב זכרונו, הוא לא ראיין לצורך גיבוש הדוח. גם ראש מטה הרפורמה מסר שהוא לא ראיין לצורך זה.

הסמנכ"לית למינהל כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אגף משאבי אנוש בנציבות סובל ממחסור בכוח אדם ובבסיס מקצועי, וכי משהתקבלה החלטה על יישום הרפורמה, ברור היה כי לתשתית הקיימת לא הייתה יכולת אמיתית לבצע את המשימות הרבות הנדרשות מהאגף. הסמנכ"לית ציינה כי התריעה על כך פעמים רבות, כי האחריות למצב זה הינה של נציב שירות המדינה, וכי במשך שנים גדלו היקפי הפעילות של המינהל, אך לא הוקצו לו משאבים נוספים.

מנכ"ל חברה א' השיב למשרד מבקר המדינה כי בעבודתו התבסס על מסמך שגיבשה הנהלת נש"ם על פעילותן של יחידות משאבי אנוש במשרדי ממשלה, על תובנות שהתגבשו מעיסוקה של נש"ם בגיבוש תפקידי הרפנטים, על ידע וניסיון קודמים של המנכ"ל, ועל היכרותו עם אגף משאבי אנוש. הוא הוסיף כי הנציב לא זימנו לדיון בנושא, ולכן לא ראיין אותו. נש"ם השיבה למשרד מבקר המדינה כי במסגרת עבודה מקצועית של יועץ, עליו לבקש לפגוש בגורמים הנדרשים לעבודתו, כי כך פועלים יועצים דומים וכי כך, במקרים אחרים עשה אף יועץ זה, במסגרת עבודה אחרת, אז פגש בו הנציב, כך שאין מקום לטענה זו.

על הנציב לבחון את פרטי ההתקשרות של נש"ם עם חברה א', בשים לב לתוצרי ההתקשרות ולממצאי הביקורת, ולהפיק לקחים לעתיד. עוד על הנציב לבדוק את צורכי אגף משאבי אנוש, גם מול המשימות המוטלות עליו במסגרת יישום הרפורמה. אם יתברר שהאגף אינו מצליח למלא את תפקידו כהלכה, יש לאתר דרכי פעולה שיחזקוהו, ולבצען, למשל ייעול תהליכי עבודה או תוספת משאבים. על יחידת המינהל ועל אגף משאבי אנוש לפעול ביעילות ובמהירות הנדרשת כדי למלא את המשימות שמוטלות עליהם, גם מתוך חתירה נמרצת ליישום הרפורמה.

## השפעתם של יחסי האנוש בנש"ם על הרפורמה

בתחילת העבודה על הרפורמה ציינה חברת הייעוץ ב' (להלן - חברה ב') שנשכרה לנציבות, כי כל שינוי בארגון מלווה בתחושות של חוסר ודאות ואובדן שליטה, עלול לעורר תחושות של לחץ ומתח בקרב העובדים, ואך טבעי יהיה אם גם השינוי בנציבות ילווה בהתנגדות לשינוי, העשויה להתבטא בדרכים שונות. חברה ב' מצאה

כי הקמת מטה יישום הרפורמה השפיעה לחיוב על תהליכי העבודה הפנימיים בנציבות, אך הולידה גם חשש מן העתיד וירידה בתחושת הערך המקצועי בנש"ם. באותה תקופה הציגה הסמנכ"לית לנציב את עמדתו של יועץ ארגוני לנציבות, שגרס כי קיים לעתים חוסר אמון בין עובדי נש"ם.

על רקע עיסוקה של נש"ם ביישום הרפורמה התגלעו לא פעם בין עובדיה חילוקי דעות ואי הסכמות, אשר הקשו את ביצוען של משימות שנדרשו לקידום הרפורמה. הנציב סבר שאי ההסכמות האלה היוו אף פגיעה בעבודת הנציבות.

בתשובתה ממאי 2016 הדגישה נש"ם כי למרות ההתנגדויות והמתחים שהתגלו, נעשו במסגרת הרפורמה פעולות רבות, חוצות אגפים, אשר הולידו שיתופי פעולה ועבודת צוות.

עם זאת בתשובתה של הסמנכ"לית למינהל, היא כתבה כי עם החלת הרפורמה נוצרו שתי נציבויות: "הנציבות הישנה" ו"נציבות הרפורמה", וכי יש עובדים החשים תסכול וכי אינם "חלק מהרפורמה". היא ציינה כי מצאה עצמה "בין הפטיש לסדן", וכי מציאות זו הייתה ידועה לנציב ולהנהלת נש"ם.

לדברים האלה התייחס הנציב בתשובת נש"ם מאוגוסט 2016. הוא כתב כי רק במקרים בודדים, במערכות יחסים בין עובדים בנציבות קיים פוטנציאל לפגיעה בעבודה; כי אין לייחס את האמור בתשובת הסמנכ"לית לרוב עובדי הנציבות; וכי הטענות דלעיל בדבר תסכול עובדים הינן טענות בעלמה שאינן מבוססות ומיוחסות לגורמים עלומים.

אי-ההסכמות הפנימיות בנש"ם, אשר השליכו במקרים אחדים (כעולה אף מהתייחסויות שהועברו לדוח זה) על מערכות יחסים בין בעלי תפקידים בנציבות, מגלמות פוטנציאל לפגיעה ממשית ביישום הרפורמה, ביעילות היישום ובעמידה בלוחות הזמנים שנקבעו לכך. זאת אף אם ההיבט האמור נוגע לעובדים מעטים, כפי שכתב הנציב.



הרפורמה היא פרויקט רב משקל ומורכב ליישום, וביצועה כמתוכנן דורש הקצאה מתאימה של משאבי אנוש ופעולות נחושות לצורך איוש המשרות שהוקצו בתוך פרק זמן סביר. המשרות הנחוצות לקידום הרפורמה הוקצו לנש"ם במהלך השנים, אולם גם לאחר הקצאת המשרות לא יושמו הנחיות הנציב בנוגע לאיושן, והטיפול בכך נעשה באטיות שפגעה בלוח הזמנים ובצרכים ליישום הפרויקט.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה הסמנכ"לית למינהל כאמור כי פעלה כמצופה ממנה כשומרת סף, כי ממצאי הביקורת שלעיל משקפים חילוקי דעות מקצועיים לגיטימיים וכי יישמה את כל החלטות הנציב. ואולם, לטענתה, במקרים מסוימים הנציב לא הכריע במחלוקות. הסמנכ"לית אף פירטה טענות בדבר זלזול

  
**ההתנהלות שתוארה  
 בנושא זה משקפת  
 חולשה תפקודית  
 משמעותית של  
 הנציבות ופוגעת  
 ביכולת של נש"ם  
 ליישם את הרפורמה,  
 בהתאם לתכנונה**

של מטה הרפורמה ביחידת המינהל של נש"ם. ממסמכים שצירפה הסמנכ"לית לתשובתה וממסמכים שנאספו במהלך הביקורת עולה כי הכרעת נציב שירות המדינה נדרשת כמעט בכל מחלוקת בין יחידת המינהל ובין מטה הרפורמה, קטנה כגדולה. כן מתברר שגורמים בכירים מאוד בנציבות אינם מצליחים לקיים שגרת עבודה פורייה משותפת, הכרוכה מטבע הדברים גם ביישוב מחלוקות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ניתן וצריך היה למנוע את העכובים ולהסיר את החסמים ביישום פעולות מינהליות הנוגעות לרפורמה. ההתנהלות שתוארה בנושא זה משקפת חולשה תפקודית משמעותית של הנציבות ופוגעת ביכולת של נש"ם ליישם את הרפורמה, בהתאם לתכנונה. עמדת הסמנכ"לית לפיה קיימות למעשה "שתי נציבויות" בנציבות, מגבירה את החשש כי מדובר בחסם המעמיד בסכנה את היכולת להביא את יישום הרפורמה לכלל סיום מוצלח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על העובדים הבכירים בנש"ם לפעול בשיתוף פעולה לצורך ביצוע עבודה שגרתית תקינה, ולגבש דרכים ליישוב מחלוקות ביעילות ובמהירות. על הסמנכ"לית למינהל לפעול לאלתר להשלמת איושן של כל המשרות שטרם אוישו, ולאפשר העברת עובדים לאגף משאבי אנוש על פי החלטת הנציב, ככל שקיים צורך אובייקטיבי בכך. עוד עליה לוודא כי בהליכי איוש תעמוד נש"ם בלוחות הזמנים שקבעה היא עצמה. על הנציב לפעול להכרעה מהירה במקרים שחילוקי דעות בין עובדי נש"ם מעכבים במידה ניכרת את איושן של משרות, ולוודא כי אגף משאבי אנוש בנש"ם עובד באופן מקצועי ויעיל, כנדרש לשם יישום רפורמה מעמיקה בכל שירות המדינה.

## החסמים הנובעים מניהולם של תהליכי הרכש בנציבות

בשנים 2012-2015 גדל תקציב<sup>46</sup> הנציבות ב-45% לערך, מ-84 מיליון ש"ח ל-122 מיליון ש"ח, ומספר משרות העובדים בה (לרבות סטודנטים) גדל מ-181 בשנת 2012 ל-201 בשנת 2015. תקציב הרכש של נש"ם הוכפל בשנים 2013 ו-2015 (מ-11 מיליון ש"ח לערך ל-24 מיליון ש"ח לערך). 67% מתקציב הרכש של נש"ם ב-2015 הוקצה לצורכי הרפורמה. עם העלייה בהיקף התקשוריות של נש"ם לשם רכש, גדל מאוד גם חלקן בכלל ההתקשוריות של משרד רה"ם: כ-10% בשנת 2012 ויותר מרבע - 26% - בשנת 2015.<sup>47</sup>

על ניהול הרכש בנציבות אחראית הסמנכ"לית למינהל, ומלבדה עוסקים בתחום זה מנהל הרכש הכפוף לה, קניין הכפוף לו וחמישה עובדי יחידות מקצועיות המשמשים קניינים ליחידותיהם (ראו בהמשך). על ניהול כספיה של הנציבות, שהינה יחידת

46 תקציב על שינויו.

47 נכון ליולי 2015.



נמצא כי מערך הרכש  
בנש"ם מאופיין  
בחולשה מקצועית  
ונייהולית, ואינו מספק  
את התשתית  
הנדרשת למטה  
הרפורמה לצורך רכש  
יעיל ומהיר ככל  
האפשר של מוצרים  
ושירותים

סמך של משרד רה"ם מופקדת יחידת החשבות במשרד רה"ם. סגן חשב במשרד רה"ם (להלן גם - סגן החשב) הוא הגורם המופקד על הטיפול בנש"ם.

ועדת מכרזים היא גורם מרכזי שיחידת הרכש עובדת עימו. בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 נקבע כי מנכ"ל משרד רשאי למנות ועדת מכרזים אחת או יותר. הוועדה אחראית לאישור התקשרויותיו של המשרד באמצעות מכרז או פטור ממכרז, למעט סוג מסוים של התקשרויות המפורט בתקנות. בספטמבר 2014 פוזרה ועדת המכרזים, שמנהל אגף ההדרכה שימש בה כיו"ר ומנהל הרכש שימש בה כרכז, והנציב מינה תחתיה ועדה בהרכב אחר: בראשה ראש אגף בכיר לתכנון אסטרטגי במטה הרפורמה, וממונה מטה ותכנון במטה הרפורמה מונה למזכיר הוועדה.

תכנונה ויישומה של הרפורמה כרוכים בהליכי רכש רבים ומגוונים. התקשרויות לצורכי הרפורמה נעשות בין היתר בתחומים כגון: ייעוץ בנושאים מקצועיים, ניהול מרכז שירות למועמדי מכרזים בשירות המדינה, עריכת כנסים מקצועיים, עריכת סקרים ועיצוב גרפי. הגידול בהיקף ההתקשרויות, הבא לידי ביטוי בגידול תקציבה של הנציבות ובייחוד תקציב הרכש, וחיוניות הרכש לקידום יעיל של מגוון פעולות שנדרשת נש"ם לבצע במסגרת הרפורמה, מחייבים מערך רכש מקצועי ומיומן הפועל במהירות ככל הניתן. מערך רכש כזה נדרש לצורך התמודדות עם הגידול הניכר בהיקפי הרכש של נש"ם ובמורכבותו.

בביקורת נמצא כי מערך הרכש בנש"ם מאופיין בחולשה מקצועית וניהולית, ואינו מספק את התשתית הנדרשת למטה הרפורמה לצורך רכש יעיל ומהיר ככל האפשר של מוצרים ושירותים. חולשה זו, אשר הוצגה בפניות שהועברו בנושא לסמנכ"לית למינהל ולנציב, נובעת, על פי הטענות שהועלו, בעיקר מחוסר ניסיון ומיומנות מקצועית בכל הדרגים במינהל נש"ם, בטיפול ברכש בכלל ובהתקשרויות מורכבות בפרט, והיעדר ניהול מרכזי של הרכש (ראו להלן). עוד נמצא כי במקרים מסוימים חלו עיכובים בתהליך הרכש. על החולשות בתחום הרכש בנש"ם התריעו לא אחת סגן חשב במשרד רה"ם וראש מטה הרפורמה. הנציב מצדו היה ער לחולשות יסודיות אלה ובאפריל 2014 אף העלה לפני הסמנכ"לית את הטענות על תפקוד הרכש.

1. תפקידו של קניין הוא, בין השאר, לרכז את דרישות הרכש וההתקשרויות החוזיות בתחום שהוא מופקד עליו, לפרסם את המכרזים, להוציא לפועל את החלטותיה של ועדת המכרזים, לספק את המוצר המבוקש ליחידה המזמינה, ולאשר את העברת התשלומים<sup>48</sup>. הרכש בנש"ם נעשה באמצעות שישה קניינים, חמישה מהם משמשים עובדי היחידות המקצועיות, שאינם כפופים ליחידת הרכש.

נמצא כי לא הוסדרו כראוי ביזור הסמכויות בתחום הרכש של נש"ם וחלוקת התפקידים בין היחידה המקצועית המזמינה ובין הקניין ומנהל הרכש: הקניינים לא עבדו על פי נהלים אחידים ושיטות עבודה מאורגנות, והאחריות לביצוע הרכש הועברה מיד ליד; חסר תיאום של פעולות הרכש ליחידות השונות; הקניינים פעלו ללא גורם מקצועי מנחה וללא ההכשרה המתאימה לקניין.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 ציינה נש"ם כי השימוש בקניינים מחוץ ליחידת הרכש אינו פתרון אידיאלי אך בנסיבות הקיימות זהו הפתרון הטוב ביותר, לצורך קידום הרפורמה. מנהל הרכש ציין בתשובתו כי החולשה המקצועית של יחידת הרכש נובעת מהיעדר כוח אדם מקצועי ומיומן, וכי חוסר האחידות והתיאום נובע מאי-שיתופה של יחידת הרכש במהלכי הרפורמה ומן העובדה שהקניינים ביחידות השונות אינם כפופים לו, כמנהל הרכש. הוא הוסיף כי מודל הרכש בנש"ם מבוסס על ביזור המונע עבודה יעילה, בשונה מהנחיות שפרסמה נש"ם עצמה בנושא למשרדי הממשלה וליחידות הסמך; כי נכון היה לרכז את כלל הקניינים ליחידת רכש מרוכזת; וכי מאחר שביזור הסמכויות בתחום הרכש עם החלת הרפורמה לא הוסדר בין הסמנכ"לית למינהל ובין ראש מטה הרפורמה, נוצרו חילוקי דעות שאינם תלויים במנהל הרכש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ביזור הקניינים ואי-הבהירות בדבר חלוקת האחריות בתחום הרכש אינו נוגע למטה הרפורמה בלבד כי אם לכלל נש"ם. על נציב שירות המדינה, בשיתוף כלל הגורמים הרלבנטיים, לפעול להסדרת תפקודו התקין של תחום הרכש בנש"ם, תוך פתרון של חילוקי הדעות המקצועיים בנושא.

2. משרד מבקר המדינה העלה כמה ליקויים בתחום הרכש, בנושא היערכות לקויה לסיום התקשרות ובנושא חוסר בהירות באשר לתחומי האחריות ולחלוקת התפקידים בין הגורמים השונים בנציבות.

א. על פי הוראת תכ"ם, קיימים מקרים נדירים שאין מנוס בהם מביצוע תשלום ללא התקשרות מוסדרת, ויש לעשות ככל האפשר להפחתת תדירותם ואף למניעתם ככל הניתן.

על החולשה במערך הרכש של נש"ם אפשר ללמוד גם מהיקף המקרים שנש"ם ביקשה בהם לבצע תשלומים ללא התקשרות מוסדרת. במהלך 2015 נש"ם קיבלה כמה פעמים שירות או טובין מספקים למרות שלא נחתם עמם חוזה או ללא הזמנה כנדרש. החשב הורה לחדול מקבלת שירות שלא על סמך חוזה והזמנה חתומים ולהימנע ממקרים כאלה בעתיד, על ידי היערכות בעוד מועד לחידוש חוזה. סגן החשב הבהיר כי רובם המוחלט של המקרים היו המשך התקשרות קיימת ובשל חשיבותם של השירות או של המוצר לעבודת הנציבות קשה להפסיק את קבלתם בין מועד סיום ההתקשרות המקורית ובין מועד תחילת הסדרתה של ההתקשרות המחודשת.

נמצא כי החל בשנת 2013 ועד סוף שנת 2015, לא פעלה נש"ם בנושא זה כנדרש בהוראות תכ"ם: חשבות משרד רה"ם נתבקשה לאשר תשלום במסגרת התקשרות בדיעבד לשבעה ספקים של נש"ם בסכום כולל של כ-350,000 ש"ח; בשנת 2014 נתבקשה לאשר תשלום בדיעבד לשישה ספקים בסכום כולל של כ-1.5 מיליון ש"ח; ובשנת 2015 נתבקשה לאשר תשלום בדיעבד לארבעה ספקים בסכום כולל של כ-440,000 ש"ח. שניים מהמקרים נגעו במישרין ליישום הרפורמה. ממצאי הביקורת על אחד מהם, בו ביקשה נש"ם לאשר תשלום בדיעבד לחברה ג', מלמדים על הפגיעה בקידום הרפורמה עקב הליקויים בתחום הרכש בנש"ם.

בתשובה למשרד מבקר המדינה כתב מנהל הרכש כי רבות מן ההתקשרויות שצוינו לעיל בוצעו בידי היחידות המקצועיות בנציבות שירות המדינה, והצורך בתשלום בדיעבד עלה עקב סיבות שונות, ובהן ספקים שחרגו מן ההזמנה המקורית, היעדר מעקב אחר אספקת מוצרים וטעויות של עובדים. מנהל הרכש הוסיף כי מנובמבר 2015 לא היו עוד מקרים של תשלום ללא התקשרות, וכעת הוא עוסק בהכשרת היחידות השונות בנש"ם בנושא זה, לשם מניעת הישנותם של מקרים כאלה. בתשובות חשבות משרד רה"ם נכתב כי במחצית השנייה של שנת 2015 היה רק מקרה אחד של אישור תשלום ללא התקשרות מוסדרת, וכי בשישה מקרים שבהם ביקשה נש"ם לאשר תשלום בדיעבד בשנים 2013-2015, החליטה החשבות שלא לאשר תשלום מלא לספק.

ב. בשנת 2014, על רקע ליקויים הנסקרים בפרק זה בתחום הרכש עלו לראשונה בנש"ם שתי יוזמות לשיפורם ולהסדרתם של תהליכי הרכש בנש"ם: פרסום נוהל רכש, וכינוס פרום משותף של העוסקים ברכש ובחשבות:

(1) אחת הפעולות היסודיות להסדרת תחום הרכש היא גיבושו של נוהל רכש מקיף המתייחס גם לחלוקת סמכויות בתחום. בחודש מרץ 2014 הודיעה הסמנכ"לית לנציב כי בכוונתה של יחידת הרכש לגבש נוהל רכש בנש"ם.

ואולם, עד סוף שנת 2015, יותר משנה וחצי מתחילת גיבושו של נוהל רכש בנש"ם, הוא לא הושלם. מאחר שידועים הליקויים בתהליכי הרכש שהועלו בתדירות גבוהה, והנזק שנגרם בעטיים ליישום הרפורמה, כמפורט להלן, משהציגה הסמנכ"לית לנציב את העובדה כי מנוסחת טיוטה לנוהל כזה, היה על שניהם לקדם את השלמתו של נוהל זה ואת אימוצו בהקדם, אך הם לא עשו זאת.

נוהל העוסק בתהליכי התקשרות עם ספקים לא הופץ אלא לאחר סיום הביקורת, במאי 2016.

(2) באוגוסט 2014 אמרה הסמנכ"לית לנציב כי בחודשים ספטמבר-אוקטובר יתקיים במינהל נש"ם ייעוץ ארגוני לתחום הרכש, בתיאום עם סגן החשב. הייעוץ נועד לאפשר עבודה משותפת של המופקדים על הרכש בנש"ם ושל חשבות משרד רה"ם. תהליך הייעוץ החל בדצמבר 2014.

רק במועד סיום הביקורת, בחלוף כשנה ממועד התחלת הייעוץ וחרף הקשיים הרבים והתכופים הנוגעים לתהליכי הרכש בנש"ם, הושלם יישום תהליך הייעוץ במינהל נש"ם.

בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה, ציינו הסמנכ"לית למינהל ומנהל הרכש כי השתפרו מאוד היחסים המקצועיים עם החשבות, הופקו לקחים והוסדרו תהליכי עבודה.

## תוצאת חולשתו של מערך הרכש של נש"ם

1. בסיכום פעילות חודשי של מטה הרפורמה מיוני 2015 נכתב כי המענה של נש"ם לנושאי הרכש וההתקשרויות בשנים 2015-2016 מהווה **סיכון מהותי לרפורמה**, ולא ניתן מענה להיקף ההתקשרויות הנדרש ברפורמה (ההדגשה לא במקור).

2. משרד מבקר המדינה מצא ליקויים לגבי כמה התקשרויות הנוגעות לפרויקט הרפורמה: נמצא כי עוכב תשלום לשלוש חברות שסיפקו לפרויקט הרפורמה שירותי ייעוץ, פיתוח והדרכה וכן שירותי תמיכה למי שמגישים מועמדות למכרזים שמפרסמת המדינה באופן מקוון. מאחת מחברות אלה קיבלה נש"ם שירותים במשך חודשים ללא חוזה התקשרות תקף כנדרש וללא היערכות תכליתית לסיום ההתקשרות.

בתשובתה של חשבות משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה נכתב כי על פי רוב ישנם ליקויים בחומרים שהנציבות מגישה לחשבות לצורך ביצוע תשלומים. החשבות ציינה שהיא נותנת מענה מלא ומקיף להיקף ההתקשרויות של נש"ם בכלל ולצורך יישום הרפורמה בפרט. בתשובת מנהל הרכש בנש"ם נמסר כי עיכובים בתהליכי הרכש נגרמים עקב ליקויים בעבודת היחידות המקצועיות או החשבות ולא בעבודתה של יחידת הרכש. בתשובת חשבות משרד רה"ם נמסר כי אין מקום לאמירה זו שאינה מבוססת ברמה העובדתית.

  
**כדי לתמוך בהליכי  
 הרכש הדרושים  
 ליישום הרפורמה,  
 הוסט כוח אדם ייעודי  
 ממטה הרפורמה  
 לביצוע משימות  
 במינהל**

קיומו של מערך רכש מקצועי, יעיל ותכליתי, הוא מרכיב חיוני ביותר להמשך יישום הרפורמה, בתחומיה השונים. משרד מבקר המדינה מעיר כי בלי להכריע במחלוקת לגבי הגורם האחראי לליקויים הנוגעים למערך זה, במבחן התוצאה הם לא איפשרו קיומו של הליך רכש מקצועי, יעיל ותכליתי. על כן על נש"ם לזהות את החולשות בתפקוד מערך הרכש ולתת להן מענה, על מנת להבטיח את השלמת יישומה המוצלח של הרפורמה.

זאת ועוד, נש"ם קלטה עובד לצורך ריכוז משימות הרפורמה הבין-משרדיות המבוצעות בשיתוף גופי המטה המרכזיים בממשלה ועם גופים אחרים, ותפקידו כתיבת הצעות להחלטות ממשלה, סקירות מקצועיות ותיקוני חקיקה וריכוז תכנית העבודה של מטה היישום. ואולם נמצא כי לצורך תגבור עבודתו של המינהל לתמיכה ברפורמה, מספטמבר 2014 העובד האמור מרכז את ועדת המכרזים ומשמש קניין של מטה הרפורמה, ולכן הוא מקדיש כ-80% מזמן עבודתו שלא לתפקיד שלשמו נקלט.

באוקטובר 2015 אמר ראש מטה היישום לנציב כי יש להפסיק את תפקודו של העובד הנ"ל כרכז ועדת המכרזים, שכן ראש המטה זקוק לו ככל שעולה היקף הפעילות. ואולם בעת סיום הביקורת עדיין המשיך עובד זה בתפקידו כרכז הוועדה.

עולה אפוא כי כדי לתמוך בהליכי הרכש הדרושים ליישום הרפורמה, הוסט כוח אדם ייעודי ממטה הרפורמה לביצוע משימות במינהל.



משרד מבקר המדינה מעיר כי חרף הטענות שהועלו בדבר המענה המקצועי שמספק מינהל נש"ם בתחום הרכש, במועד סיום הביקורת עדיין חסרה תשתית יציבה דייה לתהליכי הרכש בנש"ם שנדרשים לצורך ניהול תקין ולקידום הרפורמה.

על נציב שירות המדינה והסמנכ"לית למינהל לוודא כי לכלל יחידות נש"ם ולעוסקים ביישום הרפורמה בפרט, יינתן המענה המקצועי המיטבי בתחום הרכש, זאת על מנת לתמוך בקידום הרפורמה.



## התאמת המבנה הארגוני בנש"ם לתהליכי יישומה של הרפורמה

1. החלטת הממשלה מ-2011<sup>49</sup> מציגה כאחד מעקרונות הרפורמה את חיזוק נש"ם כגוף המקצועי, המנחה והמוביל, קובע המדיניות והתכנון ברמה האסטרטגית בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה על כלל היבטיו ומפקח ומקיים בקרה על יישום המדיניות שקבע. עוד הוחלט להטיל על הוועדה לתכנון הרפורמה לבחון צעדים שיבטיחו את כושרה הניהולי והמקצועי של נש"ם, לאור מטרתיה ועדיה של הרפורמה. בהחלטה נקבעו יעדי משנה לעיצוב מחדש של מבנה נש"ם ותפקודה, ובהם: הנהגת שינויים ארגוניים לאור הרפורמה המתוכננת והכנת תכנית אסטרטגית מקיפה למבנה נדרש של נש"ם.
  2. בהמשך להחלטת הממשלה דלעיל נקבעו בדוח של ועדת הרפורמה, שאומץ על ידי הממשלה, עיקרי השינוי הנדרש בנש"ם מן המצב הקיים, ובהם: יצירת מבנה ארגוני היררכי (פירמידה) לעומת המבנה הארגוני המשוטח הקיים, ועיצוב מחדש של מבנה הנציבות ושל תפקודה, כך שפעילויות בתחומים משיקים יקובצו בחטיבות מרכזיות; הקמת יחידות חדשות, כמפורט בהמשך, כגון אגף בקרה וגוף לתכנון אסטרטגי. דוח ועדת הרפורמה קבע כי הנציב, ככל שניתן, יקבע את המבנה הארגוני העתידי של נש"ם עד סוף שנת 2013 ואת המועדים בהם על הנציבות להתחיל בהקמת יחידות חדשות, המפורטות בדוח.
  3. בהתאם, בתכנית העבודה של נש"ם לשנת 2013 נקבע כי תכנית השינוי הארגוני בנש"ם תוכן עד סוף הרבעון השלישי של השנה, ועד מחצית שנת 2014 יושלם יישום השינוי הארגוני ותפורסם תכנית פרישה מוקדמת לעובדי נש"ם, כך שעד סוף אותה השנה תושלם פרישתם של 5% מהעובדים בה. עוד נקבע כי ניווד עובדים בתוך נש"ם יושלם עד סוף הרבעון הראשון של שנת 2014.
- על חולשות המבנה הארגוני ועבודת הנציבות טרם השינוי אפשר ללמוד ממיפוי שערכה ביולי 2013 חברת ייעוץ ב', שנש"ם שכרה לליווי יישומה של הרפורמה: מוטת שליטה רחבה של הנציב, המנהל באופן ישיר 19 ראשי אגפים, דבר שפירושו עומס ניהולי רב; היעדר הגדרה ברורה לתחומי אחריותו, לסמכותו ולגבולות פעילותו של כל אחד מאגפי הנציבות היוצר חפיפה והליגת סמכויות; מידת שיתוף הפעולה בין האגפים איננה גבוהה ולעתים אף אינה קיימת; היעדרם של תהליכי תיאום ושיתוף ידע, המחלישים את מעמד המקצועי של כל אחד מן המנהלים ואף מעוררים חשדנות בין-אישית; היעדר מדיניות אחידה בהתנהלות מול משרדי הממשלה ויחידות הסמך, ושונות גבוהה במענה הניתן להם. החברה המליצה גם על איחוד הרפרנטורה למשרדי הממשלה ולמערכת הבריאות לחטיבה אחת (להלן גם - חטיבת ההפעלה).

הגם שהנציבות פעלה לגיבושו של מבנה ארגוני חדש, להקמת יחידות חדש, להקמת יחידות חדשות ולאיושן, גם לאחר סיום הביקורת לא הושלם ארגונה המבני והתפקודי של נציבות שירות המדינה

בביקורת נמצא כי הגם שהנציבות פעלה לגיבושו של מבנה ארגוני חדש, להקמת יחידות חדשות ולאיושן, גם לאחר סיום הביקורת, ועד יולי 2016, לא הושלם ארגונה המבני והתפקודי של נציבות שירות המדינה, שעל פי תכנית העבודה של נש"ם אמור היה להסתיים ביוני 2014. לעיכוב יישומו של השינוי המבני שני מוקדים מרכזיים: השלמת השינויים המבניים והתפקודיים ביחידות הרפרנטורה; ואיושה של משרת מנהל אגף משרדי ממשלה ויחידות סמך, כמפורט להלן.

## מבנה הרפרנטורה ועבודתה

עבודת נש"ם מול כל משרד נעשית בידי הרפרנט עובד נש"ם, המופקד על הטיפול באותו המשרד. הרפרנטים אחראים להנחייתם של משרדי ממשלה ויחידות סמך, ולאישור פעולות מסוימות ובקרה שלהם באשר לאופן הטיפול במשאב האנושי, בהתאם להוראותיהם של חוקי העבודה, של התקשי"ר ושל נש"ם. רפרנט למשרד מסוים נדרש להכיר את מאפייני המשרד, את מבנהו, את התפקידים הייחודיים לו, ואת בעלי התפקידים המרכזיים בתחום כוח האדם. היכרות טובה של הרפרנט עם המשרד היא תנאי לעבודה משותפת יעילה ופורייה של נש"ם ושל המשרד, והיא עשויה לתרום לניהול מיטבי של כוח האדם במשרד. הרפרנט משמש כגורם המרכזי הנותן שירות למשרדים וכגורם האמור ללוות את המשרדים בהפעלת הסמכויות שתאצול לו נש"ם במסגרת הרפורמה, וביניהן: הסמכות לשינוי הגדרת תיאורו של תפקיד במשרד, הסמכות לאישור עבודה פרטית לעובד, הסמכות לקליטת עובד חדש, והסמכות להעסקה זמנית של עובד לצורך מילוי מקום.

עם תחילת יישומה של הרפורמה במשרד ממשלתי, נדרש למשרד ליווי משמעותי נוסף של הרפרנט, בהחלת השינויים הנדרשים באותו משרד במסגרת היישום. היות שאחד מיעדיה המרכזיים של הרפורמה הוא ביזור סמכויות מנש"ם למשרדי הממשלה, הרי שהרפרנטים יידרשו לעבור מעיסוק בנושאים פרטניים לעיסוק בהטמעת הרפורמה במשרדים ובעבודת הערכה, בקרה ופיקוח על הסמכויות המבוזרות.

1. עד שנת 2013 חולקו הרפרנטים לשלושה אגפים: אגף למשרדי הממשלה וליחידות הסמך, אגף למערכת הבריאות ואגף למערכת הביטחון. בדצמבר 2013 הוחלט לאחד למסגרת יחידה את הרפרנטורה של מערכת הבריאות ואת הרפרנטורה של מערכת משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

בשנת 2012 עבדו בשני האגפים, של משרדי הממשלה ושל מערכת הבריאות, 18 רפרנטים ועליהם שני ממונים; בשנת 2013 עבדו 17 רפרנטים; ובמאי 2015 עבדו 13 רפרנטים, שאחד מהם, נוסף על תפקידו זה, שימש גם בתפקיד אחר בנציבות. הרפרנטים עבדו תחת ארבעה ממונים, שתיים מהם ממונות גם על רפרנטים בתחום הביטחון. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2015, עבדו בנש"ם 14 רפרנטים, אחד מהם בתפקיד נוסף בנציבות, ועליהם שני ממונים, אחת מהם הממונה גם על מערכת הביטחון.

2. בביקורת עלו כמה חולשות בפעולת מערך הרפרנטים בנש"ם: היעדרו של ראש חטיבת הפעלה שירכז את פעילות הרפרנטים בכל משרדי הממשלה (למעט מערכת הביטחון), שינויים תכופים בקביעת זהות המשרדים שבאחריות הרפרנטים, וכן הכפפת רפרנטים לממונים שונים, הנוקטים שיטות עבודה שונות<sup>50</sup> (כמה רפרנטים אף היו כפופים לממונה אחד בעניינו של משרד מסוים שבאחריותם ולממונה אחר בעניינו של משרד אחר). יצוין כי צירוף משרד לתחום האחריות של רפרנט כרוך בלימוד המשרד, על מאפייניו ובעלי התפקידים בו.

נמצא כי מ-2012 עד סוף 2015 הצטמצם מספר הרפרנטים והממונים עליהם ב-25% בקירוב, הגם שבד בבד, החל יישום הרפורמה ב-38 משרדי ממשלה ויחידות סמך - מהלך הטעון ליווי מהותי ונרחב של הרפרנטים. הנציב הציג קשיים אלה לפני הנהלת הנציבות ולפני אג"ת, ואף תיאר את המצב כ"קריסה" של הרפרנטורה.

נמצא כי למרות המחסור האמור ברפרנטים והשפעותיו, גם על יישום הרפורמה, נעשה איוש משרות רפרנטים פנויות על ידי מינהל נש"ם בקצב אטי מהנדרש, גם לאחר שהנציב התערב בנושא והנחה את הסמנכ"לית למינהל להחיש את הטיפול באיוש המשרות.

בינואר 2015 הציגו הרפרנטים לנציב את הבעייתיות שבמצבם: חוסר ודאות באשר למעמדם כרפרנטים בעתיד; עומס עבודה; התרחבות סמכויותיהם, לתחושתם, במקביל לירידת מעמדם; חוסר הבנה ותסכול של המשרדים בשל תחלופת כוח האדם וחוסר הציבות שבעטיו משרד עשוי שלא לדעת מי הרפרנט ומנהל האגף או ראש הצוות שאחראים לטיפול בו. הנציב הסכים כי ההסדרים הזמניים בהפעלת הרפרנטים בעייתיים וכי יש להתכנס להסדר קבע. הנציב הודיע כי ייעשה מאמץ להוסיף עוד רפרנט, מהר ככל האפשר, ובמרץ 2015 החליט כי כל רפרנט יהיה כפוף לממונה אחד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מערך הרפרנטים שמפעילה נש"ם הוא עמוד השדרה שעליו מתבסס קידום הרפורמה במשרדי הממשלה. על כן נודעת חשיבות לכך שנש"ם תיתן מענה לחולשות שקיימות באופן הפעלת המערך ותתקן את הליקויים בנושא זה.

## איושה של משרת מנהל אגף משרדי ממשלה ויחידות סמך

1. ביוני 2013 נבחר הממונה על הרפרנטים למשרדי הממשלה ויחידות הסמך לתפקיד אחר בנש"ם. כבר בחודש שלאחר מכן הוצע לאחד את הרפרנטורה

50 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** (2016), בפרק "מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה", עמ' 212, לגבי גישות שונות בכל הנוגע לפרסום המכרז בתקופת ניסיון.



במשך כשלוש שנים  
ממועד ההמלצה על  
המבנה הארגוני  
החדש ומועד היבחרו  
של הממונה על  
משרדי הממשלה  
לתפקיד חדש, וכשנה  
לאחר שניתן "אור  
ירוק" לאיוש המשרה,  
מהבחינה המשפטית,  
לא הורה הנציב על  
פרסום המכרז  
המתוקן לתפקיד  
הממונה על חטיבת  
ההפעלה... הדבר  
חמור במיוחד נוכח  
מצבה של  
הרפרנטורה

למערכת הבריאות ולמשרדי הממשלה, ובדצמבר אותה שנה הודיע הנציב על איחוד שתי המערכות לחטיבה אחת.

רק כעבור שלושה חודשים, במרץ 2014, החלה יחידת המינהל בנש"ם לגבש את תיאור התפקיד של מנהל אגף משרדי ממשלה ויחידות סמך, העתיד לשמש כראש חטיבת ההפעלה. באמצע יוני 2014 פרסמה נש"ם מכרז למשרת מנהל אגף בכיר משרדי ממשלה ויחידות סמך - חצי שנה לאחר החלטת הנציב על איחוד המערכות לחטיבה אחת, ושנה לאחר שהממונה הקודם על משרדי הממשלה נבחר לתפקיד אחר.

ביולי 2014 הגיש אחד המתמודדים על התפקיד השגה על דרישות התפקיד, על תיאורו ועל הניסיון הנדרש, כפי שנוסחו במכרז לתפקיד מנהל אגף בכיר משרדי ממשלה ויחידות הסמך - המיועד להיות ראש חטיבת ההפעלה. לאחר קבלת עמדתו של משרד המשפטים בסוף אוקטובר 2014, הודיעה נש"ם למשיג כי המכרז יפורסם מחדש בשינוי נוסח. עוד באותו היום שב והעלה המשיג טענות בנוגע למכרז, וביקש להימנע מפרסום המכרז בשנית, והנציב העבירן למשרד המשפטים. כחודשיים לאחר מכן, בפברואר 2015, התקבלה בשנית עמדת משרד המשפטים וניתן האישור להמשיך בהליך המכרז, על שינוי, אך המכרז לא פורסם. על פי לשכת הנציב, המכרז התעכב שוב עקב סכסוך עבודה שפרץ כאמור בנש"ם, ובמסגרתו העלה ועד העובדים טענות הנוגעות לשינוי הארגוני.

2. מטה הרפורמה התריע לפני הנציב על מחיר העיכוב כמה פעמים, מנובמבר 2014 עד יולי 2015: היעדרו של גורם שירכו וינחה את הרפרנטים בהטמעת הרפורמה במשרדי נחשון. את העיכוב בהשלמת ארגונה מחדש של נש"ם, בחיזוק הרפרנטורה ובמינוי ראש חטיבת הפעלה הגדיר המטה כ"סיכון מהותי" לרפורמה.

בתשובת נש"ם ממאי 2016 נכתב כי בכוונתה להכריע בעניין בקרוב.

במשך כשלוש שנים ממועד ההמלצה על המבנה הארגוני החדש ומועד היבחרו של הממונה על משרדי הממשלה לתפקיד חדש, וכשנה לאחר שניתן "אור ירוק" לאיוש המשרה, מהבחינה המשפטית, לא הורה הנציב על פרסום המכרז המתוקן לתפקיד הממונה על חטיבת ההפעלה, והנציבות לא החלה באיחוד הרפרנטורה לחטיבת הפעלה. משרד מבקר המדינה מעיר כי הדבר חמור במיוחד נוכח מצבה של הרפרנטורה, כמפורט לעיל, ונוכח תפקידו החשוב של הרפרנט כגורם המרכזי הנותן שירות למשרדים וכגורם האמור ללוות את המשרדים בהפעלת הסמכויות שתאצול לו נש"ם במסגרת הרפורמה. בדחייה זו יש כדי להחמיר את המצב הקיים בנש"ם ולפגוע ביישומה המוצלח של הרפורמה, שבמסגרתה נדרשת נש"ם לתפקידיה החדשים.



הטלת המשימה הכבדה של יישום הרפורמה בשירות המדינה על נש"ם חייבה עריכת התאמות נדרשות במבנה הארגוני של הנציבות. התאמות אלה אמורות לשמש כאדנים למילוי מערך משימות נרחב בכל שירות המדינה. אף על פי כן, ולמרות קביעתו של דוח הרפורמה כי יש לתעדף את ביצוע ההמלצות הנוגעות לארגונה מחדש של נש"ם, עד מועד סיום הביקורת לא הושלמו פעולות מרכזיות לצורך התאמת המבנה הארגוני למטרותיה שנקבעו מחדש ברפורמה ולתפקידיה החדשים. משרד מבקר המדינה מעיר לנציב כי כתוצאה מכך נפגעה יכולתה של נש"ם, ונפגעה במיוחד יכולתו של מערך הרפרנטים שבה, להנחות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך בהליכי יישומה של הרפורמה, ולסייע להם בהטמעת עקרונותיה של הרפורמה. חסר זה בעבודת נש"ם עיבב פעולות ליישום הרפורמה ואף עלול למנוע יישום חלקים ממנה.

על נש"ם לפעול לאלתר להשלמת השינויים במבנה הארגוני.

יש להשיג שיפור  
מערכתי בין השאר  
באיכות תהליכי  
האבחון והמיון  
ומהימנותם ובמשך  
הליכי הגיוס והמיון

## שינויים במערך הגיוס והמיון

דוח הרפורמה, שאת עיקריו אימצה הממשלה ביוני 2013, כלל גם המלצות לשינויים במערך הגיוס והמיון. בדוח הומלץ לאמץ את השינויים שכבר בוצעו עד אותה עת, ולבצע את שאר השינויים כחלק מהרפורמה בניהול ההון האנושי. הגם שהשינויים במערך הגיוס והמיון החלו לפני גיבוש דוח הרפורמה, הם נחשבים נדבך מרכזי ומהותי בה.

דוח הרפורמה נכתב כי מטרתו המרכזית בשינויו של מערך הגיוס והמיון היא קיומם של הליכי מיון שיאפשרו את בחירת המועמד המתאים ביותר לכל משרה הטעונה איש בשירות המדינה, תוך שמירה על עיקרון השוויון, באופן שיגביר את אמון הציבור בשירות המדינה. עוד נכתב בדוח כי יש להשיג שיפור מערכתי בין השאר באיכות תהליכי האבחון והמיון ומהימנותם ובמשך הליכי הגיוס והמיון.

הכללים שיש למנות לפיהם עובדים בשירות המדינה, וסמכותה של נש"ם למיין ולגייס עובדים לשירות המדינה, מעוגנים בחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), בכללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומכרזים), התשכ"א-1961 (להלן - כללי המינויים), ובהוראות התקש"ר. לפי סעיף 19 לחוק המינויים, דרך המלך לאיוש משרה בשירות המדינה היא באמצעות מכרז. בתקש"ר נקבע כי איש משרה פנויה יעשה באמצעות מכרז פנימי<sup>51</sup> או מכרז בין-משרדי בין עובדים המועסקים בשירות המדינה, ואם לא נמצאו מועמדים מקרובם, יש לבצע מכרז פומבי.

על פי כללי המינויים, כדי להיבחר למשרה בשירות המדינה המועמדים נדרשים לעבור מבחנים בכלי מיון שונים בכתב, בעל פה או במעשה. אגף בחינות ומכרזים בנש"ם (להלן - אב"ם) הוא הגורם האחראי לביצוע הליכי המכרז למשרות בשירות המדינה ולפיקוח ובקרה עליהם, והוא האציל חלק מסמכויותיו אלה למשרדי הממשלה. חלק מהליך המיון נערך באמצעות מכוני מיון חיצוניים.

## הרקע לשינויים במערך הגיוס והמיון

בשירות המדינה נערכים מדי שנה אלפי מכרזים לאיוש משרות פנויות. בלוח 2 שלהלן מפורטים נתוני אב"ם על מכרזים שנערכו בשירות המדינה בשנים 2011 (טרם הונהגו השינויים במערך הגיוס והמיון) ולשנים 2014 ו-2015 (לאחר הנהגת השינויים), בחלוקה לסוגי מכרזים.

51 על פי תשובתו של אגף השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה, ב-2016 התמה מדינת ישראל על הסכם מסגרת עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה, ונקבע בו ביטול המכרז הפנימי בשירות המדינה.

לוח 2: מספר המכרזים והמועמדים בהם בשנים 2011, 2014 ו-2015

סוג מכרז	2011			2014			2015		
	מספר מכרזים	מספר מועמדים	מספר ממוצע למכרז	מספר מכרזים	מספר מועמדים	מספר ממוצע למכרז	מספר מכרזים	מספר מועמדים	מספר ממוצע למכרז
פומבי	1,771	26,907	15	2,280	125,853	55	1,986	107,929	55
פנימי	2,709	8,626	3	2,865	7,874	3	2,748	8,836	3
בין משרדי	125	1,134	9	137	1,497	11	106	1,557	15
סה"כ	4,605	36,667	8	5,282	135,224	26	4,840	118,322	24

1. באמצע העשור הקודם עלה צורך בשינוי מקיף במערך הגיוס והמיון של העובדים לשירות המדינה - בשל התמורות המתמידות במשק ומצב התעסוקה הדינמי, אשר הביאו לידי גידול מתמשך במספר המועמדים למכרזים; בשל התמשכותו של זמן איוש המשרות, אשר הביא לידי נשירת מועמדים פוטנציאליים; בגלל היעדר מערכות מחשוב מותאמות ותומכות בהליכי הגיוס והמיון; ובגלל הצורך בהנגשתם של מכרזי כוח אדם לאוכלוסייה רחבה ככל האפשר על מנת לפעול בשוויון ובהגינות.

הצורך בשינוי כאמור נוצר גם בגלל תלונות רבות, של המשרדים ושל המועמדים גם יחד, על שיטת איושן של המשרות שנהגה באותה עת בשירות המדינה. כפי שנכתב בדוח הרפורמה, נסבו התלונות על שיטות ומתודולוגיות עבודה מיושנות ומסורבלות הנמשכות זמן רב; על תכנון לא מספק; על מאגרי המידע ונתונים הלוקים בחסר; ועל תהליכי פיקוח ובקרה שאינם אפקטיביים דיים. עוד העלה דוח הרפורמה כי הליך הבחירה בוועדת הבוחנים לקה בחסר בעיקר בהיבטים הבאים: חברי ועדת הבוחנים ורכזי הוועדה אינם בקיאים דיים בכללים לניהולו של הליך המכרז ובשיטות לריאיון מועמדים; חוסר בכלי הערכה מספקים לצורך בחינת המועמדים; ריאיון המועמדים נעשה באופן לא מובנה ולא מקצועי דיו, בידי חברי ועדה שאינם מומחים במיון ובהערכה. משום כך נשרו מועמדים בשלב המיון ואין בטחון כי המועמדים המתאימים ביותר הם אלה שנבחרו. העיכוב באיושן של משרות בשירות המדינה פגע ביעילות העבודה המקצועית של המשרדים והגביר את הצורך בפתרונות זמניים, דוגמת מינוי ממלאי מקום.

2. על פי שיטת הגיוס והמיון שנהגה באותה עת, עד אוגוסט 2012 התפרסמו המכרזים למשרות פנויות בשירות המדינה באתר האינטרנט של נש"ם, בעיתונות או על גבי לוחות המודעות. על המועמדים היה להגיש את טופסי המועמדות עם המסמכים המצורפים להם למשרד שהציע את המשרה או לנש"ם, בעצמם או באמצעות הדואר, בהתאם לדרגת המשרה ולסוג המכרז (פומבי, בין-משרדי או פנימי). נש"ם ערכה בעצמה בחינות למיון המועמדים למכרזים בשירות המדינה ובדקה אותם ידנית. עד אותו מועד ניהלו נש"ם ומשרדי הממשלה את גיוס העובדים באמצעות מערכת מרכב"ה (מערכת רוחבית כוללת במשרדי

הצורך בשינוי נוצר גם בגלל תלונות רבות, של המשרדים ושל המועמדים גם יחד, על שיטת אישן של המשרות שנהגה באותה עת בשירות המדינה

הממשלה) ומערכת ממוחשבת של נש"ם. שתי המערכות היו קשורות בממשקים שהנתונים הרלוונטיים להתנהלות המכריזים הועברו באמצעותם<sup>52</sup>.

3. בשנת 2007 החליטה הממשלה<sup>53</sup> להקים צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד ה"ם, ובין חבריו נציב שירות המדינה דאז, לבחינת דרכי ייעול להליכי של קליטת העובדים לשירות המדינה ולקידומם. מבירור שקיים משרד מבקר המדינה עולה כי צוות זה לא הוקם.

4. באוגוסט 2010 אישר נציב שירות המדינה דאז הצעה לייעול של מערך הבחינות והמיון בשירות המדינה ועיקרה שינוי אסטרטגי - מיקודה של פעילות נש"ם בקביעת מדיניות, בתכנון ארוך טווח, בקביעת סטנדרטים ונורמות שירות, בפיקוח ובבקרה. משהוצגה ההצעה לאג"ת, נדרש אב"ם לגבש פירוט של השינוי המתוכנן, לרבות לוחות זמנים והמשאבים הנדרשים.

לצורך זה פעל צוות מקרב עובדי נש"ם, בהם סגן נציב שירות המדינה מר מוטי אהרוני, ומנהלת אב"ם (להלן - הצוות), החל בדצמבר 2010. מטרת פעילותו של הצוות הייתה מיפוי המצב הקיים, תכנון השינוי האמור, קביעתם של לוחות זמנים ליישום, ומעקב ובקרה על התקדמות השינוי.

באוקטובר 2011 גיבש אב"ם הצעת מודל כללי לשינויים שייערכו בתהליך המיון, על ידי מכוני מיון. במסמך הוצגו תרשימי זרימה של התהליך המוצע, מיפוי התפקידים השונים בשירות המדינה ואומדן עלויותיו של השינוי המוצע במערך הגיוס והמיון של שירות המדינה. על פי מסמך זה, העלות הכוללת המתוכננת לביצוע מרכיבי המודל נאמדה ב-20 מיליון ש"ח, מהם 14 מיליון ש"ח לביצוע בחינות באמצעות מכוני מיון והשאר למימונו של מרכז תמיכה למועמדים, לפיתוח מערכות ממוחשבות, לייעוץ וליווי פסיכולוג ארגוני ועוד.

נמצא כי חלק ניכר מהצעתו של אב"ם מ-2011 יצא לפועל עד אמצע שנת 2014, כפי שיפורט להלן. ככלל, אפשר לחלק את יישום ההצעה לארבעה שלבים: בשלב ראשון - עד סוף שנת 2012, הצוות ערך פעולות ראשוניות של תכנון המשימות, והחל בביצוען, עם מרכב"ה, על פי המודל הכללי האמור שגובש; בשלב שני - מנובמבר 2012 עד המחצית הראשונה של 2013, הורחב הצוות והחל לפעול בתור מינהלה לרפורמה בגיוס ומיון תעסוקתי בשירות המדינה, בראשות סגן נציב שירות המדינה על פי כתב מינוי, כמפורט להלן (להלן - המינהלה); בשלב השלישי - מאמצע 2013, שולבה הרפורמה בגיוס ובמיון ברפורמה הכוללת שמקדמת נש"ם בניהול ההון האנושי; השלב הרביעי החל באפריל 2014, עת עלתה לאוויר מערכת ממוחשבת המשמשת ככלי עזר לניהול המיונים (ראו להלן - מערכת המיון).

52 המשרדים שלא עבדו אז עם מרכב"ה עבדו עם מערכת נש"ם בלבד, שנוהלו בה כל שלבי המכר. מקור: מצגת ללא תאריך בנושא "הגשת פרויקט גיוס אלקטרוני במרכב"ה לפרס פרויקט מצטיין במחשוב ובמערכות מידע". מסמך תכנון BluePrint גיוס אלקטרוני - תהליך קדם מיון, מיום 15.8.10, עמ' 6.

53 החלטת ממשלה מס' 2241 מיום 12.8.07.





בשנים 2011-2014  
הונהג שינוי משמעותי  
במערכת הגיוס והמיון.  
הגם שטרם הושלם  
יישומם של כל  
השלבים המתוכננים,  
הרי שיישומם של  
חלק מהשלבים  
בשנים אלה חולל  
שינוי משמעותי  
בדפוס הגיוס והמיון  
של מועמדים לשירות  
המדינה

## הפעולות שנעשו לצורך שינוי מערך הגיוס והמיון

1. בדוח הרפורמה נכתב כי יש להשיג שיפור מערכתי בנושאים הבאים: השירות למשרדי הממשלה ולמועמדים; איכות תהליכי האבחון והמיון ומהימנותם; משך הגיוס והמיון; מערך הבקרה והמחקר של נציבות שירות המדינה. במסגרת זו צפויים היו לחול שינויים בתהליכי הגיוס, בתהליכי המיון ובוועדת הבחונים, לרבות פרסום השכר הצפוי לנושא המשרה במסגרת המכרז; יצירת דרכים ייחודיות לגיוס, למיון ולהשמה, בין היתר, למועמדים בעלי כישורים ייחודיים; דרכים לסינון מוקדם של מועמדים; ותכנון מוקדם של לוחות זמנים להליכי המכרז.  
לצורך השינויים במערך הגיוס והמיון גיבש אב"ם במודל הכללי שהציג כאמור לאג"ת, מטריצה המרכזת את כלל התפקידים בשירות המדינה, ערוכים בחמישה אשכולות, חמש רמות תפקיד בכל אשכול, ולכל תפקיד הותאם הליך מיון.
2. בשנים 2011-2014 הונהג שינוי משמעותי במערך הגיוס והמיון. הגם שטרם הושלם יישומם של כל השלבים המתוכננים, הרי שיישומם של חלק מהשלבים בשנים אלה חולל שינוי משמעותי בדפוס הגיוס והמיון של מועמדים לשירות המדינה, מבחינת הנגשתו של המידע על המשרות למועמדים באמצעות מערכת הגיוס המקוונת ומרכז השירות למועמדים, ומבחינת הליך המיון עצמו, באמצעות מערכת של בחינת מועמדים המותאמת לסוג התפקיד ולבכירותו.
3. באוגוסט 2012 העלתה נש"ם למרשתת מערכת ממוחשבת המאפשרת לציבור צפייה בכל המכרזים (פנימיים, בין-משרדיים ופומביים), והגשת מועמדות מקוונת למספר בלתי מוגבל של מכרזים במשרדים השונים. לכל מועמד נוצר במערכת תיק אישי, שמאפשר לו, בין היתר, לעקוב אחר סטטוס המועמדות שהגיש ולצרף באמצעותו מסמכים. המערכת הממוחשבת מאפשרת למשרדי הממשלה מעקב מקוון אחר המכרזים שבתחום אחריותם, והתקשרות יעילה עם המועמדים.  
כדי לייעל עוד את השירות למועמדים ולמשרדי הממשלה, סייע ביוני 2012 הצוות לאב"ם בהקמת מרכז שירות ארצי למועמד (שפועל במיקור חוץ), ונוסף על כך הוקם באב"ם צוות של עובדי האגף לתמיכה מקצועית במרכז השירות, זאת, על פי דברי אב"ם, כדי לתת מענה לפניות מורכבות. מרכז השירות נותן מענה למועמדים גם באמצעות מערכת צ'אט אינטרנטית, שנמסר בה מידע בנושאים כלליים ואישיים על שלבי הגיוס והמיון.
4. ככלל, הליך המיון שנקבע הוא דו-שלבי ומבוצע בידי מכוני מיון חיצוניים: בשלב הראשון נערכים מבחנים קוגניטיביים ובשלב השני נערך אבחון תעסוקתי, שלעיתים מקיף גם בדיקה בידי פסיכולוג, לבדיקת אישיות של המועמד והתנהגותו. מבחני המיון למועמד נקבעים בהתאם לסיווג התפקיד שהגיש אליו את מועמדותו, מתוך מטריצת האשכולות. לשם המיון פותחה מערכת המיון שעלתה לאוויר באפריל 2014 ככלי עזר לניהול המיונים. היא מאפשרת ניהול ממוחשב של שלבים בהליכי המכרזים, ובין השאר לסייע בבדיקה של מידת עמידתם של המועמדים בתנאי הסף, לנתב את המועמדים שעמדו בתנאי הסף

לאחד ממכוני המיון, להעביר מידע למועמדים ולאפשר להם להתעדכן בהליכי המיון ולצפות בתוצאות בחינתם.

## תכנון וניהול הרפורמה בגיוס ובמיון

בהמשך לעבודת הצוות, כאמור מונתה בנובמבר 2012 המינהלה. להלן תיאורי התפקיד ותחומי האחריות של חברי המינהלה, כפי שנקבעו בכתב המינוי שלה: על יו"ר המינהלה הוטל להציג תכנית עבודה כללית (תכנית אב) שתחייב את כל חברי המינהלה במהלך הפרויקט כולו, עד השלמתו; תקצוב ובקרת הרפורמה - הסמנכ"לית למינהל ומשאבי אנוש בנש"ם; ניהול הרפורמה באב"ם - מנהלת אב"ם; ניהול הטכנולוגיה במטה נש"ם - מנהלת אגף מערכות מידע; ניהול פרויקט מרכב"ה - מנהלת מרכב"ה; ייעוץ כלכלי - חשב משרד רה"ם; נציג הלשכה המשפטית בנש"ם וחברים אחרים ממשרד האוצר - המשנה לממונה על התקציבים, נציג היועץ המשפטי במשרד האוצר ונציגי מינהל הרכש הממשלתי. בנובמבר 2012 שכרה נש"ם את שירותיו של מנהל לפרויקט.

הנהגת רפורמה והחלטה על היקפה, גם נוכח הצורך האמור בשינוי במערך הגיוס והמיון של העובדים לשירות המדינה, טעונים קודם לכל תכנון מפורט שמביא בחשבון את המטרות ואת המשאבים. לצורך קביעתה של תכנית אופרטיבית והמעקב אחר יישומה, רצוי לכלול בתכנית יעדים שנגזרים מן המטרות, שמידת העמידה בהם ניתנת למדידה, משימות לביצוע, ולוח זמנים מפורט. רציונל כזה קבעה הממשלה גם בנוגע לבניית תכנית עבודה של גוף ממשלתי, בהחלטתה לאמץ מדריך לתכנון ממשלתי<sup>54</sup>.

## הגורם המנהל

פרויקט השינויים במערך הגיוס והמיון, אשר נועד לשם הנהגתו של שינוי יסודי במערך איושן של רבבות המשרות בשירות המדינה והשפעתו נרחבת מאוד על עבודתם של עשרות הגופים בשירות המדינה, טעון ניהול מרכזי ומקצועי, אשר יחלוש על פעולות התכנון, הביצוע והבקרה של הגורמים הנוטלים חלק ברפורמה, בנציבות ומחוץ לה.

בכתב המינוי של המינהלה פורטו המבנה הארגוני שלה וכן כאמור תפקידיהם ותחומי אחריותם של החברים בה בכל הנוגע לתכנון השינויים במערך הגיוס והמיון, לביצוע השינויים, לתקצובם, ולניהולם בהיבט הטכנולוגי, בהיבט המשפטי ובהיבט הכלכלי.

54 בדצמבר 2007 פרסם משרד רה"ם לראשונה מדריך לתכנון ממשלתי, שנועד לשמש כלי עזר לתכנון העבודה במשרדי הממשלה וליצירת תשתית מושגית משותפת בגיבוש תכניות העבודה למשרדים השונים. ב-2010 עדכן משרד רה"ם את המדריך. בדצמבר 2011 החליטה הממשלה להטיל על משרדי הממשלה לפעול לפי הנקבע במדריך התכנון הממשלתי.

**פיזור ניהולו של פרויקט כה נרחב ללא גורם האחראי באופן מובהק לביצועו ולמעקב אחר העמידה במשימות ובלוחות הזמנים שנקבעו לו, בכל תקופת יישומו, עלול לסכן את יישומו הכולל המוצלח של הפרויקט**

נש"ם מסרה כי המינהלה הוקמה בעת שדובר ברפורמה שתכניה מסוימים, ובהמשך נוספו נושאים אחרים במהותם בתחום הגיוס והמיון במסגרת דוח הרפורמה, שאינם מתאימים לניהול לאור הרכבה ומהותה, אלא להובלה באמצעות אב"ם או צוותי חשיבה. עיקר מומחיותה של המינהלה הוא בהיבטים המערכתיים של המערכות המקוונות, והעבודה המחשובית עם מכוני המיון. סגן נציב שירות המדינה, המשמש כיו"ר המינהלה, מסר בתשובתו כי ישנה החלטה אסטרטגית ועל פיה נושאי הרפורמה בניהול ההון האנושי המשיקים לרפורמה בגיוס ומיון ינוהלו וייבחנו בידי צוותים מקצועיים נפרדים במסגרת "עץ הדעת"<sup>55</sup>, ולכן התייחסות אליהם כמצויים באחריות המינהלה - שגויה מן היסוד.

יצוין כי לבד מן המינהלה, לא מינתה נש"ם כל גורם אחר לניהול השינויים במערך הגיוס והמיון. כיוון שכך, ובהקשר לתשובת נש"ם כאמור, משרד מבקר המדינה מעיר כי פיזור ניהולו של פרויקט כה נרחב ללא גורם האחראי באופן מובהק לביצועו ולמעקב אחר העמידה במשימות ובלוחות הזמנים שנקבעו לו, בכל תקופת יישומו, עלול לסכן את יישומו הכולל המוצלח של הפרויקט.

כפי שיפורט להלן, עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2016, נעשו שינויים ניכרים במערך הגיוס והמיון. עם זאת נמצאו ליקויים מסוימים בתכנון ובביצוע, למשל בנוגע להשלמת פיתוחה של המערכת הממוחשבת ולפיצול ועדת הבוחנים (כפי שיפורט להלן), ויש מקום לתלות אותם גם בהיעדר ניהול מרכזי כאמור.

על נציב שירות המדינה לקבוע את הגורם האחראי לניהול השינויים במערך הגיוס והמיון, תוך התייחסות לתפקידה ולתחומי אחריותה של המינהלה. על הגורם שיקבע הנציב לגבש תכנית מפורטת, לרבות לוחות זמנים לביצוע כל השלבים שנותר, להביאה לאישור הנציב, ולפעול לביצוע התכנית המאושרת.

## גיבוש תכנית אב

בכתב המינוי של המינהלה נקבע כאמור כי על היו"ר שלה יציג תכנית עבודה כללית (תכנית אב) שתחייב את כל חבריה כל משך הפרויקט עד השלמתו. באחריות כל חברי המינהלה היה להציג תכניות עבודה הנגזרות מתכנית האב, איש איש בתחום אחריותו.

55 "עץ הדעת" - פלטפורמה ליצירת מדיניות בנושאי ההון האנושי בשירות המדינה. קביעת המדיניות נעשית על ידי צוותים מיוחדים הממונים בידי נציב שירות המדינה. הם פועלים על פי מתודולוגיה ייחודית שיצר אגף תורה, מחקר וניהול ידע. בתום העבודה נכתב מסמך מדיניות המאושר בידי נציב שירות המדינה ולאחר מכן מועבר להמשך פיתוח באגף ולהטמעה בכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

קיום הדיונים  
השוטפים והגדרת  
המשימות הנדרשות  
אינם מייתרים את  
הצורך בגיבוש תכנית  
כוללת, שהייתה  
צריכה להיות מסוכמת  
ומאושרת לפני תחילת  
ביצוע הפרויקט

במהלך הביקורת לא המציאה נש"ם מסמך אחד שגובש קודם תחילת ביצוע הפרויקט ואשר כולל את כלל רכיביו ואת לוח הזמנים להשלמתו במלואו (תכנית אב). יו"ר המינהלה הציג סיכומי דיונים של הצוות שנערכו במהלך 2011-2012, ולאחר מכן - של המינהלה, ובהם פירוט של מטרות ומשימות קונקרטיות וכן לוח זמנים וגורם אחראי לביצוען (כמפורט להלן בלוח 3). במסמכים האלה לא נקבע לוח הזמנים הכולל המתוכנן לפרויקט, אף לא המועד המתוכנן לסיומו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי קיום הדיונים השוטפים והגדרת המשימות הנדרשות אינם מייתרים את הצורך בגיבוש תכנית כוללת, שהייתה צריכה להיות מסוכמת ומאושרת לפני תחילת ביצוע הפרויקט.

## אישור ועדכון של תכנית עבודה מקיפה

על פי כתב המינוי של המינהלה הוטל על מנהל הפרויקט לתכלל את תכניות העבודה של כל חברי המינהלה לכלל תכנית עבודה מקיפה (להלן - תכנית אינטגרטיבית) והוא יהא אחראי למימושה. בדצמבר 2012 גיבש מנהל הפרויקט תכנית עבודה אינטגרטיבית לשלבי הביצוע עד עליית מערכת המיון לאוויר שנקבעה לסוף 2013 (ובהמשך נדחתה לאפריל 2014). התכנית האינטגרטיבית כללה רשימות של פעולות ומשימות שוטפות לביצוע הפרויקט.

נמצא כי רשימות אלו לא שויכו למטרות או יעדים של השנייים במערך הגיוס והמיון.

כמו כן נמצא כי ממועד העלייה לאוויר בפועל, אפריל 2014, עד מועד סיומה של הביקורת בפברואר 2016, פועלת נש"ם לפי תכנית חלקית, שאינה כוללת אלא משימות הקשורות בפיתוחה והפעלתה של מערכת המיון הממוחשבת ולא משימות אחרות הכרוכות בעבודתה של ועדת בוחנים, בקביעת כללים לפרסום טווח שחר במכרז פומבי או בקביעת כללי גיוס לעובדים בעלי כישורים ייחודיים (המפורטים להלן בלוח 3). נש"ם אף לא קבעה לוח זמנים לגיבוש תקן למשכי הזמן של כל ההליך המכרזי במשרד הממשלתי ובנש"ם.

בתשובתה של נש"ם מאוגוסט 2016 נכתב כי במהלך שנת 2016 הוקמה באב"ם יחידת גיוס, והיא תעסוק בין היתר בקביעת כללי גיוס לעובדים בעלי כישורים ייחודיים.

## פערים בין הנקבע בתכנון ובין הביצוע

בלוח להלן מפורטים רכיבים ברפורמה בתחום הגיוס והמיון ולוחות זמנים לביצועם, על פי דוח הרפורמה, וסטטוס הביצוע בפברואר 2016.

לוח 3: רכיבים ברפורמה בתחום הגיוס והמיון (נכון לפברואר 2016)

נושא	רכיבים ברפורמה	לוח זמנים מתוכנן לביצוע הרכיב	סטטוס ביצוע הרכיב בפברואר 2016	הפער בין תכנון לביצוע
גיבוש תורת מיון חדשה	בניית הליך אבחון הכולל התאמת כלי מיון חדשים לדרישות המשרה ומאפייניה	לא נקבע*	בוצע בשנת 2010	לא ידוע
	גיבוש הצעה תקציבית לשינוי	לא נקבע*	בוצע בשנת 2011	לא ידוע
מערכת קדם-מיון	אפיון מערכת ממוחשבת לשלב קדם-המיון	לא נקבע*	בוצע עד אוקטובר 2010	לא ידוע
	פיתוח והפעלת מערכת קדם-מיון - פרסום מכרזים באינטרנט והגשה מועמדות באופן מקוון	לא נקבע*	בוצע עד אוגוסט 2012	לא ידוע
מרכז שירות למועמדים	התקשרות עם מפעיל חיצוני של מרכז השירות	לא נקבע*	בוצע במאי 2012	לא ידוע
	הפעלת מרכז שירות למועמדים	לא נקבע*	בוצע ביוני 2012	לא ידוע
מערכת המיון	אפיון ופיתוח מערכת המיון	לא נקבע*	בוצע בנובמבר 2011	לא ידוע
	הדרכת קבוצות המשתמשים במערכת המיון	לא נקבע*	בוצע במרץ-אפריל 2014	לא ידוע
	פיתוח והפעלת מערכת המיון	ינואר 2014*	בוצע חלקית עד אפריל 2014	שלושה חודשים
	עלייה לאוויר של מערכת המיון	אפריל 2014*	בוצע באפריל 2014	בוצע בזמן
התקשרות עם מכוני מיון פרטיים	התקשרות עם מכוני המיון	יוני 2013	בוצע ביולי 2013	חודש
התקשרות עם מכוני מיון פרטיים	תחילת מיונים באמצעות מכוני המיון	החל משנת 2014	בוצע החל באוגוסט 2013	בוצע בזמן
תיקון כללי המכרזים	קביעת כללים לסינון מוקדם ותיקון כללים קיימים	במהלך שנת 2014	דצמבר 2015	כשנה
	קביעת כללים לאיתור מועמדים אקטיבי	במהלך שנת 2014	בוצע חלקית עד פברואר 2016	יותר משנה
	קביעת כללי מיון למשרות ייחודיות	במהלך שנת 2014	טרם החלה	יותר משנה
	קביעת כללי גיוס לבעלי כישורים ייחודיים	במהלך שנת 2014	בוצע חלקית עד פברואר 2016	יותר משנה
הליכי מכרז	קביעת הנחיות לתכנון הליכי מכרז, לרבות זימון ועדת בוחנים	במהלך שנת 2014	בוצע חלקית עד פברואר 2016	יותר משנה

נושא	רכיבים ברפורמה	לוח זמנים מתוכנן לביצוע הרכיב	סטטוס ביצוע הרכיב בפברואר 2016	הפער בין תכנון לביצוע
פרסום טווח שכר למשרה במסגרת המכרז	קביעת כללים לפרסום טווח שכר למשרה, במסגרת פרסום המכרז הפומבי באמצעות האינטרנט	במהלך שנת 2014	הכללים אושרו במרץ 2016	כשנה
	פרסום טווחי שכר למשרה במכרזים שייקבעו	מהלך מדורג בשנת 2015	טרם החל	כשנה
ממשקים ממוחשבים	מתן מידע מקוון לציבור על מכרזים בשירות המדינה	החל משנת 2015	בוצע	בוצע בזמן
	השלמת מידע בתיק מועמד מקוון	במהלך שנת 2014	בוצע חלקית במהלך 2015	חודשים ספורים
מבחני מיון	ביצוע מדורג של מבחני מיון באמצעות מכוני מיון	החל בשנת 2014	בוצע	בוצע בזמן
ועדת בוחנים	רענון הוראות הדין בעניין מינוי חברים בוועדות הבוחנים	במהלך שנת 2014	בוצע חלקית עד פברואר 2016	יותר משנה
	גיבוש תפיסה לגבי פיצול ועדת בוחנים לוועדת ריאיון ולוועדת בחירה	במהלך שנת 2014	פברואר 2015	כחודשיים
	גיבוש תכנית להטמעת תהליכי ההכשרה וההסמכה לחברי ועדות הבוחנים ולנציגים	במהלך שנת 2014	טרם בוצע	יותר משנה
	הכשרה והסמכה לחברי ועדות הבוחנים	בשנת 2015	טרם בוצע	חודשים ספורים
	פיצול עבודת ועדת הבוחנים במכרזים פומביים במשרדי "נחשון" בכמות מכרזים מבוקרת, כפי שתקבע הנציבות	במהלך שנת 2014	טרם בוצע**	יותר משנה
	ביצוע תחקיר על מתכונת העבודה החדשה של ועדת הבוחנים לצורך גיבוש תובנות ותיקוף הרציונל	בשנת 2014	נובמבר 2015	כשנה

\* לפני דוח הרפורמה נקבעו לוחות זמנים אד הוק לחלק מהרכיבים, אולם לא נבנתה תכנית סדורה הכוללת לוחות זמנים לביצוע כל הרכיבים. כיוון שכך, לביצוע חלק מהרכיבים לא נקבע לוח זמנים.

\*\* במרץ 2015 נערך פיילוט.

  
חלק משמעותי  
מהרכיבים ברפורמה  
בגיוס ומיון שבוצעו בין  
דצמבר 2010 ליוני  
2013, טרם גיבושו של  
דוח הרפורמה ונקבעו  
להם לוחות זמנים  
לביצוע - לא בוצעו  
במועד המתוכנן

מלוח 3 עולה כי חלק משמעותי מהרכיבים ברפורמה בגיוס ומיון שבוצעו בין דצמבר 2010 ליוני 2013, טרם גיבושו של דוח הרפורמה ונקבעו להם לוחות זמנים לביצוע - לא בוצעו במועד המתוכנן. גם לוחות הזמנים שפורטו בדוח הרפורמה בנוגע ליישום רכיבי הרפורמה בגיוס ומיון, למעט שלב העלייה לאוויר של מערכת המיון (ראו להלן), היו כלליים ולא מפורטים - נקבעה בהם השנה שיבוצע בה כל אחד מהרכיבים, אך לא חלק השנה. רובם המכריע של הרכיבים בוצעו ומבוצעים באיחור ביחס ללוחות הזמנים שנקבעו. נמצא כי גם לאחר גיבוש דוח הרפורמה לא קבעה נש"ם לוח זמנים מפורט לכל השלבים שנגזרו מדוח הרפורמה.

בתשובתה ממאי 2016 ציינה נש"ם כי מרבית הפערים בין התכנון לביצוע נובעים מהיעדר כוח אדם מספק באב"ם. מהתשובה עולה כי בעת קביעתם של לוחות הזמנים לביצוע מרכיבי השינויים במערך הגיוס והמיון, לא הובאו בחשבון משאבי האנוש של אב"ם ומידת יכולתו לעמוד במשימות בפרק הזמן שנקבע להן. נש"ם הוסיפה כי באותה עת היה אב"ם שקוע בעומסי עבודה, כפועל יוצא מהפעלת המערכת המקוונת ושיטת העבודה החדשה של מכוני המיון.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי ממצאי הביקורת, וגם תשובת נש"ם עצמה, מלמדים על ליקוי בפעולות לתכנון השינויים במערך הגיוס והמיון, ובמסגרתו יש לבחון את המשימות גם ביחס למשאבים העומדים לרשות היחידה המבצעת. על הגורם האחראי לניהול השינויים במערך הגיוס והמיון בתקופת יישומו העתידית לוודא כי ייקבעו לוחות זמנים למשימות השונות, גם מתוך התחשבות במשאבים העומדים לרשותן של יחידות הביצוע.



תהליך תכנונה של הרפורמה בגיוס ובמיון לקה אפוא בחסר: לא הייתה בהירות בנוגע לגורם המנהל; תכנית האב הייתה חלקית וחסרה; התכנית האינטגרטיבית הקיפה רק שלבים ביצועיים מסוימים בפרויקט, ולא את כל השלבים המהותיים שיש לבצע לאחר עליית מערכת המיון לאוויר; לא נקבע לוח זמנים כולל, ואף לוח הזמנים הפרטני היה חסר. כך חל עיכוב בביצוע חלק מרכיבי התכנית.

## יישום השינויים במערך הגיוס והמיון משך הזמן לגיוס ולמיון

פרק הזמן הארוך של השלב שלפני פרסום המכרז הוא אחת הסיבות להתמשכות ההליך המכרזי. נש"ם לא קבעה תקן למשך השלב שלפני פרסום המכרז, שאינו מנוטר ונש"ם אינה יודעת את משכו

1. בדוח הרפורמה מ-2013 צוינו בתהליך הגיוס והמיון לשירות המדינה שתי בעיות עיקריות הטעונות טיפול והסדרה במסגרת הרפורמה: התמשכותם של הליכי המכרז והיעדר מקצועיות מספקת בהליך המכרזי, לרבות בוועדת בוחנים. לפיכך, אחד היעדים המרכזיים של הרפורמה היה כאמור קיצור זמנו של ההליך המכרזי לצורך איוש משרה בשירות המדינה. תכנון הפעולות הנדרשות לעמידה ביעד זה מחייב קביעתו של תקן מפורט למשך הזמן המרבי של ההליך הזה, לשלבי.

2. במהלך 2014-2016 נש"ם קבעה תקני זמן להליכי המכרז הפומבי והפנימי, החל משלב פרסום המכרז.

א. מנתוני נש"ם עולה כי חל גידול חד במספר המועמדים הממוצע למכרז פומבי ולמכרז בין-משרדי בשנת 2013, השנה הראשונה שלאחר תחילת יישומה של הרפורמה בגיוס ובמיון. אב"ם מסביר גידול זה בעיקר בהקלת הגשתה של המועמדות, עקב המעבר לשימוש במערכת מקוונת.

מהנתונים עולה גם כי בשנים 2014 ו-2015 נרשמה מגמת עלייה במשך הזמן הממוצע של תהליך המכרז הפומבי, משלב הפרסום עד לכינוס ועדת הבוחנים<sup>56</sup>: עד 140 ימים. ואולם בחציון הראשון של שנת 2016 ירד משך הזמן הממוצע ל-84 ימים - פרק זמן נמוך מזמן תקן שנקבע (96 ימים). כמו כן באותן שנים חלה עלייה במשך הזמן הממוצע של תהליך המכרז הבין-משרדי, משלב הפרסום ועד לכינוס ועדת הבוחנים: עד 134 ימים. ואולם בחציון הראשון של שנת 2016 ירד משך זמן הממוצע ל-94 ימים - פרק זמן נמוך מזמן התקן שנקבע (96 ימים)<sup>57</sup>.

ב. עוד עולה מנתוני נש"ם כי משך הזמן הממוצע של תהליך המכרז הפנימי משלב הפרסום עד כינוס ועדת הבוחנים היה במגמת ירידה משנת 2012, בה עמד על 68 ימים, עד החציון הראשון של שנת 2016, בו עמד על 37 ימים, משך זמן גבוה עדיין מן התקן שנקבע בתחילת שנת 2016 (27 ימים). יצוין כי בכל השנים האלה היה ממוצע המועמדים במכרז פנימי יציב - שלושה מועמדים.

3. על פי דוח הרפורמה, פרק הזמן הארוך של השלב שלפני פרסום המכרז הוא אחת הסיבות להתמשכות ההליך המכרזי. שלב התכנון המקדים לפרסום ואישור דרישות המכרז, הכולל את פעולות המשרד לגיבוש המכרז, על תנאי

56 במכרזים פומביים שמתקיימים בהם כל שלבי המיון.

57 בנוגע למכרזים בין-משרדיים שמתקיימים בהם כל שלבי המיון. בנוגע למכרזים שבהם אין צורך בכל שלבי המיון, נקבע בתקן פרק זמן קצר יותר; על פי נתוני נש"ם בנוגע למכרזים כאלה נמשכו הליכי הגיוס והמיון בפועל בחציון הראשון של שנת 2016 פרק זמן קצר יותר.



הסף והגדרות התפקיד שבו, ואת פעולות נש"ם לצורך בחינתו ואישורו, הוגדר במסמכי אב"ם כ"מהותי ובעל השפעה רבה על לוחות הזמנים".

נתוני נש"ם משקפים שיפור של ממש במשכו של ההליך המכריז לסוגיו, וירידה ניכרת בממוצע הימים שנדרשו להשלמת ההליך, מפרסום המכרז עד החלטתה של ועדת הבחנים. ואולם נמצא כי נש"ם לא קבעה תקן למשך השלב שלפני פרסום המכרז, שאינו מנוטר ונש"ם אינה יודעת את משכו. כלומר, גם לאחר שתקבע נש"ם תקן לשלב זה, לא יתאפשר לדעת, מן הנתונים הקיימים בידי נש"ם על ההליכים בפועל, את מידת העמידה בתקן. משכך, אין לדעת כמה זמן נמשך אישה של משרה בשירות המדינה, בכל סוגי המכרזים, מיום שנוצר הצורך בה.

בתשובתה ממאי 2016 מסרה נש"ם כי קביעת תקני זמן בהליכים מכריזים היא אתגר מורכב ובשל עומס המשימות שמוטלות על נש"ם נקבעו סדרי עדיפויות לטיפול במשימות העומדות לפתחה, ונושא זה טרם טופל. היא הוסיפה כי בכוונתה לנסות ולהתמודד עם נושא זה במקביל למטלות הרבות האחרות של הרפורמה. עוד מסרה נש"ם כי היא סבורה שיציאה ישירה למכרז בין-משרדי במקום למכרז פנימי תקצר מאוד את משך הזמן לאיוש משרה פנויה.

על נש"ם לנטר את משכי הזמן של שלב התכנון המקדים לפרסום מכרזים, ולהבהיר את התקן הנוגע לשלב זה ולכל שלבי המכרז הבין-משרדי.

## הפעולות לקיצורם של זמני המכרז

על פי מסמכי אב"ם, בהליך המכריז יש שני "צווארי בקבוק" עיקריים שנמשכים זמן רב ומעכבים את קיצור ההליך המכריז, ושניהם נמצאים באחריות המשרד הממשלתי שמפרסם את המכרז<sup>58</sup>: בדיקת תנאי הסף וכינוס ועדת הבחנים. במהלך יישום השינויים במערך הגיוס והמיון התברר כי היקף המועמדים הממוצע למשרה במכרז פומבי עלה פי שלושה, ועקב העומס על המשרדים ועל אב"ם התארך הזמן הממוצע שנדרש לבדיקת עמיתם של המועמדים בתנאי הסף. עומס כזה היה צפוי במידה מסוימת, שכן עוד בשנת 2013 הוצעו בדוח הרפורמה דרכים להתמודדות עם צוואר הבקבוק האמור, ובהן פרסום טווח השכר הצפוי לזוכה במשרה כבר בעת פרסום המכרז. פרסום טווח השכר עשוי למנוע מצב שבו מועמד מגיע עד לשלבים מתקדמים של ההליך, הגם שאינו מעוניין כלל במשרה בשל השכר המיועד לממלאה.

עוד נקבע בדוח הרפורמה כי במסגרת פרסום המכרז הפומבי באינטרנט תפרסם נש"ם את הפרטים הרלוונטיים למשרה: השכר הצפוי (טווח שכר לפי ותק, השכלה וכיו"ב), הטבות מתחום הרווחה לנושא המשרה, זכאות לימי חופשה והחזרי הוצאות.

58 אב"ם הוא הגורם האחראי לביצוע שלבים אלה כשמדובר במכרזים פומביים למשרות בכירות.

עוד נקבע כי המשרד שמשרת המכרז תאויש בו יערוך לשם כך סימולציה של השכר למשרה לפני פרסום המכרז. בדוח הרפורמה נקבע כי בשנת 2014 יקבעו הנציבות והממונה על השכר והסכמי העבודה את הכללים הנדרשים לפרסום טווח שכר למשרה, במסגרת פרסום המכרז הפומבי, והפרסום יחל כמהלך מדורג בשנת 2015, במכרזיהן של משרות שייקבעו.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2016, לא נקבעו כללים לפרסום טווח השכר וטרם החל המהלך המדורג של פרסום טווחי השכר למשרות, אשר היה אמור להתבצע בשנת 2015. יצוין כי רק בנובמבר 2015, בדיון של ועדת ההיגוי, אושר המתווה הסופי המוצע לפיילוט של פרסום טווח שכר במכרזים פומביים, ובאפריל 2016 החלה נש"ם בביצוע פיילוט של פרסום טווח שכר בכמה מכרזים פומביים.

במרץ 2015 ציינה מנהלת אב"ם כי סינון מוקדם של מועמדים, פרסום שכר ממוצע למשרה, והקמת מאגר מועמדים, עשויים לייעל את התהליך במכרזים מרובי מועמדים, וליצור התאמה מיטבית בין אופי המשרה ובין פרופיל המועמדים. במסגרת תיקון לכללי המינויים מדצמבר 2015 נקבע כי אפשר לפרסם מכרז אחד לצורך איש משרות זהות או דומות, שהתפנו או צפויות להתפנות, במשרד ממשלתי אחד או בכמה משרדים ממשלתיים. באוקטובר 2015 פרסמה נש"ם מכרז מאגר (עתודה) ראשון, והוא יועד למשרות מתאימות בדירוג המינהלי בשירות המדינה, שצפויות להתפנות.

על נש"ם להמשיך ולפעול לקיצורם של הליכי המכרזים, בדרך של פרסום טווח השכר או בדרכי פעולה אחרות, כפי שתמצא לנכון.

בתשובתה ממאי 2016 ציינה נש"ם כי נוסף על הפעולות שתוארו לעיל, נעשות ומתוכננות פעולות אחרות הצפויות לתרום לקיצור משך המכרזים, ובהן: קיצורו של זמן פרסום המכרז מ-14 ימים ל-7 בלבד; ביטול שלב המכרז הפנימי; פיילוט לצורך אישור מועמדות על סמך הצהרת המועמד, ללא בדיקות תנאי הסף, ודחייתן עד לשלב האחרון במיון; הפצת דוח שבועי למשרדי ממשלה ומתן התראות למשרדים החורגים מלוחות הזמנים שנקבעו באמנת השירות. נש"ם אף הפיצה הנחיה להציג את מועד כינוסה של ועדת הבחונים כבר במסגרת פרסומם של מכרזים פנימיים. עוד הוסיפה נש"ם כי משכי הזמן יקוצרו עוד עם השלמת השיפורים בתחום המחשוב.

## ועדת הבחונים

סעיף 30 לכללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), תשכ"א-1961, קובע כי על מועמד למשרה לעמוד בבחינה בעל פה, שתיבדק בה התאמתו מבחינת אישיותו והסגולות הדרושות למילוי המשרה. הבחינה בעל פה תיערך בידי ועדת בחונים שממנה נציב שירות המדינה. על כל חבר בוועדה להעריך את המועמדים, ובשיקוליו להביא בחשבון את תוצאות המבחנים (אם התקיימו מבחנים), את

השכלתו ואת ניסיונו של המועמד, חוות דעת ותעודות שהוגשו לוועדה, ואת התרשמותו מהבחירה בעל פה. ההערכה תתבטא בציונים: ועדת הבחונים תקבע לכל מועמד ציון על יסוד הציונים שניתנו בידי חברי הוועדה.

לפי דוח הרפורמה, הליך הבחירה בוועדת הבחונים לוקה בחסר, בעיקר בהיבטים הבאים: חברי ועדת הבחונים ומרכזי הוועדה אינם בקיאים דיים בניהול הליך המכרז ובשיטות לריאיון מועמדים; אין די כלי הערכה מספקים לצורך בחינת המועמדים; ריאיון המועמדים אינו נערך באופן מובנה ומקצועי דיו ונערך בידי חברי ועדה שאינם מומחים בהליכי מיון והערכה. בדוח נקבע כי קיים קושי מקצועי משמעותי: ייחוס משקל רב מדי לריאיון, שהוא הליך מיוני הרגיש לשגיאות, והסתמכות פחותה יותר על נתונים אובייקטיביים.

על פי דוח הרפורמה, על נש"ם לפעול לטיוב הליך המכרז, לרבות הליך הבחירה בוועדת הבחונים, בין השאר באמצעות אלה: הכשרות מקצועיות מתאימות, לרכזיהן של ועדות המכרזים לפני כניסתם לתפקיד ולחברי ועדת הבחונים; פיצול עבודתה של ועדת הבחונים לשתי ועדות נפרדות: (א) ועדת ריאיון מקצועי שחבריה אנשי מקצוע מנציגי המשרד שהוסמכו על ידי נש"ם, ולחלופין נציג משרד שהוסמך לכך עם איש מקצוע מתחום מדעי ההתנהגות או מתחום הפסיכולוגיה. (ב) ועדה מחליטה, זהה בהרכבה לוועדת הבחונים על פי התקשי"ר, ומתן האפשרות לצרף אליה איש מקצוע כאמור כיועץ ללא סמכות הצבעה. הוועדה תדון בכל מועמד על סמך כל הנתונים שנאספו, לרבות התרשמותם של חברי ועדת הריאיון. בדוח נקבע כי לפני הוועדה המחליטה יוצגו נתונים של כשמונה מהמועמדים בעלי הציונים המשוקללים הגבוהים ביותר (הבנויים מכל נתוני המיון, לרבות הריאיון), באופן מדורג. ועדת הריאיון תהיה מוסמכת לקבוע שחלק מהמועמדים לא יעברו לשלב ועדת הבחונים. הדוח קובע כי את השינוי בכל הקשור לוועדת הבחונים יש לבצע בלי לגרום להארכת משכו של תהליך המיון.

בדוח הרפורמה נקבע כי שלב פיצול עבודתה של ועדת הבחונים בנוגע למכרזים פומביים במשרדי נחשון ייעשה כפיילוט בשנת 2014, ובמסגרת סיכום שנת 2014 תקיים נש"ם תחקיר לצורך גיבוש תובנות ותיקוף הרציונל בנוגע למתכונת העבודה החדשה, על סמך הפיילוט האמור.

נמצא כי רק במרץ 2015 ערך אב"ם פיילוט לפיצולה של ועדת הבחונים, אך במתכונת מצומצמת בהרבה מן המתוכנן, בשני מכרזים במשרד מסוים. בעקבות הפיילוט נערכו בנובמבר 2015 שני דיונים לשם גיבוש מסקנות והפקת לקחים ממכרזים אלה, ונש"ם נערכה לפיצול הוועדות בשני מכרזים אחרים.

רק בסוף שנת 2015, כשנה לאחר המועד המתוכנן, קיים אב"ם תחקיר להפקת לקחים משני מכרזי הפיילוט האמורים לעיל, ובמסגרתו הוסקו מסקנות על טיוב עתידי של עבודת ועדת הבחונים במתכונת המפוצלת. עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2016, טרם החל שלב פיצולה של ועדת הבחונים במכרזים הפומביים במשרדי נחשון.

מתשובת נש"ם עולה שהיא הרחיבה את הפיילוט לעוד שני מכרזים בלבד, בשל הצורך לתת עדיפות משימות אחרות. נש"ם הוסיפה כי העיכוב בפיצולה של ועדת



על הגורמים  
המופקדים על  
השינויים במערך  
הגיוס והמיון בנש"ם  
לשוב ולתכנן את  
הפעולות הנוגעות  
לטיובו של הליך  
הבחירה בוועדות  
הבוחנים, לקבוע  
לוחות זמנים לביצוען,  
גם בהתחשב  
במשאבים הקיימים,  
ולפעול לביצוען על פי  
לוחות הזמנים שנקבעו

הבוחנים במכרזים הפומביים במשרדי נחשון נובע מחוסר בכוח אדם ומהיקפי העבודה העצומים של יישום הרפורמה, וכי יש להביא להתייצבות המערכת לפני הטמעתו של רכיב כה משמעותי ושונה מהנהוג בשלב ועדת הבוחנים. עוד ציינה נש"ם כי פיצול הוועדות מיועד למשרות ייחודיות שייקבעו בהמשך, לא לכלל המכרזים בשירות המדינה.

שלב ההחלטות של ועדות הבוחנים מסיים הליכי מיון מרובי שלבים ועתירי משאבים, וחשיבותו מהותית מאוד בקביעת איכותו של שירות המדינה. נוכח הנאמר בדוח הרפורמה בדבר ההיבטים שהליך הבחירה בוועדת הבוחנים לוקה בהם בחסר, ותשובת נש"ם בעניין - על הגורמים המופקדים על השינויים במערך הגיוס והמיון בנש"ם לשוב ולתכנן את הפעולות הנוגעות לטיובו של הליך הבחירה בוועדות הבוחנים, לקבוע לוחות זמנים לביצוען, גם בהתחשב במשאבים הקיימים, ולפעול לביצוען על פי לוחות הזמנים שנקבעו. בכלל זה על נש"ם לקבוע לאילו מכרזים מתכונת פיצול עבודתה של ועדת הבוחנים מתאימה, ובמידת הצורך - לקבוע מתכונת חלופית.

## דוחות לבקרה

יישום השינוי במערך הגיוס והמיון טעון גם שינויים טכנולוגיים מהותיים - הקמת המערכת הממוחשבת שעומדת לרשות נש"ם, משרדי הממשלה ויחידות הסמך, לצורך תמיכה בתהליכי הגיוס והמיון ובתהליכי הבקרה על משרדי הממשלה ועל מכוני המיון. היקף המשתמשים במערכת זו הוא גדול, וכולל בעיקר את יחידות משאבי האנוש ואגפי הכספים במשרדי ממשלה וביחידות הסמך, נש"ם (ובעיקר אב"ם), המועמדים למשרות בשירות המדינה, מכוני המיון ונציגי מרכז השירות. למערכת שני רבדים עיקריים: הרובד התפעולי - הכולל את תהליכי הגיוס והמיון וניהול ההתחשבוניות מול מכוני המיון; ורובד הבקרה והפיקוח - הכולל תשתית של נתונים ודוחות בקרה מתאימים.

על פי דוח הרפורמה, לאחר הנהגת השינויים במערך הגיוס והמיון יתמקד תפקיד הנציבות בעיקר בהתוויית מדיניות, בקביעת סטנדרטים, אמות מידה ונורמות שירות, במיסוד תהליכי פיקוח ובקרה, ובפיתוח שיטות ותהליכי עבודה אפקטיביים. תפקידו של אב"ם, במתכונת הפעילות הזו של הנציבות, יתמקד בפיקוח ובבקרה על משרדי הממשלה ויחידות הסמך ועל מכוני המיון, שהם כאמור חברות עסקיות.

לשם ניהול המכרזים והבניית מערך למעקב ובקרה על משרדי הממשלה ומכוני המיון, גיבשה נש"ם, על סמך נתוניה של מערכת המיון, רשימה של 18 דוחות בקרה הדרושים לה למילוי תפקידיה, ובהם דוח ריכוז מכרזים לפי שלבי התקדמותו של ההליך, דוח ריכוז מכרזים שטרם נערכו בהם בדיקות סף של המועמדים, דוח משכי הזמן לטיפול במכרזים. יצוין שנש"ם רואה באספקה חלקית של הדוחות הממוחשבים סיכון תפעולי לניהול התקין של מערך המיון.

**כשנה ושמונה חודשים  
לאחר העלייה לאוויר  
של מערכת המיון  
(באפריל 2014),  
סיפקה מרכב"  
לנש"ם רק חמישה  
מ-18 דוחות הבקרה.**

במאי 2013 הבהירה יחידת מרכב"<sup>59</sup> במשרד האוצר לנש"ם כי לא יהיה אפשר לספק את כל הדוחות האלה עד למועד עלייתה לאוויר של מערכת המיון, ינואר 2014, ולכן נדרשת נש"ם לקבוע סדר עדיפויות לדוחות שיסופקו. בהמשך, בתכנית עבודה ליישום ופיתוח מערכת המיון מיולי 2013, קבעה מרכב"ה את מועדי האספקה המתוכננים של הדוחות לנש"ם: אוקטובר 2013 - ארבעה דוחות; נובמבר 2013 - שני דוחות נוספים; דצמבר 2013 - דוח נוסף; פברואר 2014 - שני דוחות נוספים; מרץ 2014 - שני דוחות נוספים; ושבעה דוחות בקרה נוספים ברבעון השלישי של שנת 2014.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, פברואר 2014, כשנה ושמונה חודשים לאחר העלייה לאוויר של מערכת המיון (באפריל 2014), סיפקה מרכב"ה לנש"ם רק חמישה מ-18 דוחות הבקרה.

בתשובתה של מרכב"ה ממאי 2016 צוין כי היקף השינויים בתהליך הגיוס לשירות המדינה היה משמעותי מאוד ולכן עודכנו הדרישות כמה פעמים במהלך הפרויקט. היא הוסיפה כי הדבר חייב התאמות באפיונים ובמערכת שכבר ישמה והשפיע על לוחות הזמנים, וכיוון שהיו שינויים דחופים יותר, נדחה פיתוחם של דוחות הבקרה. בשל שינוי במבנה הנתונים נדרש אפיון מחדש של יתרת הדוחות, והוחלט באב"ם להמתין עד לקליטת מהנדס תעשייה וניהול שיטפל בנושא. בסוף 2015 אויש התפקיד, ולאחרונה התחילה מרכב"ה לקבל אפיון של הדוחות.

בהקשר לתשובת מרכב"ה השיבה נש"ם כי לא ידוע לה על שינוי במבנה הנתונים, וכי עקב כך נדרש אפיון חדש. לדעת נש"ם, משום כך אין מקום לתלות את העיכוב בפיתוח הדוחות בשינויים ובהתאמות במערכת. עוד ציינה נש"ם בתשובתה כי על מנת להתגבר על הקושי שנוצר עקב דוחות הבקרה החסרים, היא הפעילה בקרות ידניות ואמצעים אחרים שאינם כלולים במערכת המיון.

מטרתם של דוחות הבקרה היא לספק לנש"ם כלים לבקרה על מערך הגיוס והמיון. העיכוב במועד מסירתם של הדוחות ממרכב"ה לאב"ם משמעותו מחסור בכלים כאלה למשך תקופה מסוימת. המענה הנדרש בנושא זה חשוב בין היתר מכיוון שנש"ם סבורה כי באספקה חלקית של הדוחות הממוחשבים יש סכנה לניהול תקין של מערך המיון.

## היערכות למכרז חדש להפעלת מרכז שירות

הוראות תכ"ם קובעות כי כהיערכות להתקשרות באמצעות מכרז יש להגיש לוועדת המכרזים במשרד את הטפסים הרלוונטיים מוקדם ככל האפשר ולפחות שישה חודשים לפני תאריך היעד לתחילת ההתקשרות.

בספטמבר 2013 כתבה מנהלת אב"ם לסגן הנציב, המשמש גם כיו"ר מינהלת הרפורמה בגיוס ובמיון, כי יש להתחיל בכתיבת מכרז חדש למרכז השירות, שתכולתו רחבה יותר מזו של המכרז הפעיל. על פי מכרז זה למרכז השירות יהיה מקום מרכזי בתפיסת ההפעלה של מערכת המיון והקשר המקוון עם המועמדים והמשרדים. בין היתר על מרכז השירות למסור למועמדים ולמשרדי הממשלה מידע על נושאים כלליים ואישיים ולתת מענה לקשיים בשימוש במערכת המיון, ובכך לייעל את השירות.

בפברואר 2014 החליטה המינהלה כי יש להכין מתווה לתכנון וכתיבת מכרז חדש למרכז שירות למועמדים, וכי את תהליך התכנון והכתיבה יוביל מינהל הרכש הממשלתי באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר. כחצי שנה אחר כך, בספטמבר 2014, כתב יו"ר המינהלה לנציב כי המכרז בשלבים מתקדמים והתפיסה תוצג לפניו בתוך שבועיים. בנובמבר 2014, בפנייה לוועדת המכרזים לשם הארכת ההתקשרות הקיימת, העריכה המינהלה כי המכרז החדש יפורסם במרץ 2015, הספק ייבחר במאי 2015 ויחל פעילותו באוגוסט 2015<sup>60</sup>. בסיכום הדיון שקיים הנציב בפברואר 2015 נקבע כי פרק זמן נוסף נדרש לשם ההיערכות לתוספת החדשה למרכז השירות, הכוללת מערכת ממוחשבת לניהול קשרי לקוחות בעניינים של גיוס ומיון. כעבור כחצי שנה, בהיעדר התקדמות בפרסום המכרז החדש, העריך הנציב כי היעדרו של מרכז שירות פעיל עלול לסכל קליטת עובדים לשירות המדינה, והדבר יפגע פגיעה משמעותית במערך הגיוס והמיון.

במשך יותר משנתיים לא השלימה נש"ם את גיבוש המכרז החדש. הגם שאב"ם התריע על הצורך במכרז חדש עוד ב-2013, עד למועד סיום הביקורת, בפברואר 2016, לא השלימה נש"ם את ההיערכות לפרסום המכרז החדש.

## סיום עבודת המינהלה

כאמור, מערכת המיון עלתה לאוויר באפריל 2014. שבוע לאחר הפעלתה כתב יו"ר המינהלה לסמנכ"לים הבכירים למינהל ומשאבי אנוש במשרדי הממשלה ולאחרים כי לבקשת הנציב, בחודשים הקרובים ימשיכו חברי המינהלה ללוות את הרפורמה ויעסקו בכמה נושאים, אך את ההובלה והעשייה השוטפת מעבירה המינהלה למנהלת אב"ם שתמשיך ותעסוק בהתווייתה של מדיניות הגיוס והמיון, בבקרה על תהליכי המיון, במחקר ובחיזוי, ובקידום שיטות גיוס ומיון מתקדמות ועוד.

כשנה לאחר מכן, במרץ 2015, כתב יו"ר המינהלה לנציב כי הוא מסיים את תפקידו כראש המינהלה, לאחר שהיה אמור לסיים את תפקידו זה עם עלייתה של מערכת המיון לאוויר. יו"ר המינהלה הוסיף כי חברי המינהלה היו שותפים מלאים לקידום הרפורמה עד העלייה לאוויר ואף כמה חודשים לאחר מכן, ובכך סיימו את עבודתם. יו"ר המינהלה ציין כי כבר לפני כמה חודשים הופקו לקחים וזוהו כמה נושאים

## גם עם עלייתה לאוויר של מערכת המיון לא הושלם הטיפול ברכיבים מרכזיים של השינויים במערך הגיוס והמיון

עיקריים שיש לייעל ולשפר את הטיפול בהם, ואשר הועלו כבר לפני מספר חודשים ואינם בתחום סמכותו הוא המליץ על דרך אפקטיבית ויעילה לקידום. עוד ציין יו"ר המינהלה כי לדעתו יש למסור את האחריות לפרויקט למטה יישום הרפורמה. הנציב ציין כי ימנה מנהל לרפורמה במערך הגיוס והמיון בתוך 48 שעות.

אם כן, פעמיים הודיע יו"ר המינהלה על סיום תפקידה. לראשונה הודיע באפריל 2014, עם עלייתה לאוויר של מערכת המיון. נמצא כי במועד זה טרם הושלמו משימות שנכללו בליבת השינויים במערך הגיוס והמיון, כגון השלמת פיתוחה של המערכת הממוחשבת ובכלל זה דוחות בקרה לצורך בקרתו של אב"ם על משרדי הממשלה ויחידות הסמך ועל מכוני המיון, וכן פונקציות מסוימות במערכת הממוחשבת אשר נדרשות לצורך התחשבות נש"ם עם מכוני המיון. יתר על כן, נש"ם נדרשה להתמודד באותה עת עם גידול חד במספר המועמדים ועם עיכוב בהליכי המכרזים, שכן כחודש לפני העלייה לאוויר הוקפאו כל הליכי המכרזים בשירות המדינה. בפעם השנייה הודיע יו"ר המינהלה על סיום תפקידה במרץ 2015, ובאותה עת טרם הושלם פיתוחם של דוחות הבקרה, ועדיין נדרשו החלטות עקרוניות, לרבות החלטות בדבר גיבוש תפיסת פעולה, בדבר פעילות של מרכז תמיכה ובהתאם לתפיסה זו, בדבר ההיערכות למכרז להפעלת מרכז שירות, ובדבר פיצול עבודתה של ועדת הבוחנים, שהיא החלטה עקרונית מרכזית בהתאם למטרות הרפורמה, שכאמור לא הוטלה על גורם אחר בנש"ם.

סגן הנציב מסר בתשובתו כי כאשר הפרויקט עולה על המסלול הנכון, יש להעביר את האחריות לגביו לאב"ם, שהוא הגורם המופקד על נושא זה. סגן הנציב הוסיף כי כיו"ר המינהלה האחראית לרפורמה במערך הגיוס והמיון זכותו, ואף חובתו, להתריע ולהמליץ לפני הנציב על המציאות כפי שהוא ויתר חברי המינהלה תופסים אותה, לשם המשך הצלחתה של הרפורמה. בתשובת נש"ם נכתב כי בעקבות הודעתו של יו"ר המינהלה ממרץ 2015 על פרישתו דן עמו הנציב בעניין זה, והוחלט כי יו"ר המינהלה ימשיך בתפקידו, בייחוד נוכח המשימות שהיו על הפרק באותה עת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם עם עלייתה לאוויר של מערכת המיון לא הושלם הטיפול ברכיבים מרכזיים של השינויים במערך הגיוס והמיון. באותו מועד, כמו גם במרץ 2015, נדרש ניהול מרוכז ותכליתי של הפרויקט, לצורך הכרעות והחלטות מהותיות בנושאים עקרוניים וכבדי משקל. לצד עבודתו השוטפת והמאומצת של אב"ם נדרשת גם המינהלה לפעול באופן נחרץ - להשלמת יישומו של השינוי במערך.



על נציב שירות  
המדינה להטיל על  
המינהלה או על גורם  
ניהולי אחר להשלים  
את תכנונם של שלבי  
העשייה שנותרו  
בשינוי במערך הגיוס  
והמיון, ולוודא  
שהמינהלה או הגורם  
שימונה במקומה יהוו  
גורם מסייע ותומך  
לאב"ם לשם השלמת  
השינויים במערך  
הגיוס והמיון

במשך שנים נשמעות טענות רבות על הליכי איושן של משרות בשירות המדינה באמצעות מכרזים. על פי דוח הרפורמה, הליכי המכרזים נמשכו זמן ארוך ולא סביר, ומשום כך נשרו מועמדים ראויים ומצאו תפקידים אחרים, התעכב איושן של המשרות בשירות המדינה, נפגעה העבודה המקצועית של המשרדים, וגבר הצורך במינויים זמניים, שהם כשלעצמם מעוררים כאמור קשיים.

ביישומם של שינויים במערך הגיוס והמיון, במהלך ארבע שנים, חוללה נש"ם כמה שינויים מהותיים, בהם שינוי במתכונת הבחינות והמינויים של מועמדים, בייחוד במכרזים פומביים ובין-משרדיים; שיפור נגישותה של האוכלוסייה למידע על מכרזים זמינים והקלה ניכרת על המבקשים להתמודד בהם; וניהול תחום המכרזים באמצעות כלים ממוחשבים.

בזכותם של שינויים אלה השיגה נש"ם קיצור במשך ההליך המכרזי, אולם משימה זו טרם הושלמה. נש"ם טרם קבעה את משך הזמן המרבי לחלק משלבי ההליך המכרזי, לרבות שלב הערכות המשרדים לפרסום המכרז, ולא הושלמו פעולות שנועדו להשגת מטרה עיקרית אחרת של הרפורמה - טיוב עבודתה של ועדת הבחונים. משרד מבקר המדינה מעיר כי נש"ם נדרשת לרכז מאמץ לגישור על הפערים שנותרו שכן קיים חשש שהיא תאבד את אמונם של משרדי הממשלה בשינויים שהונהגו במערך הגיוס והמיון קודם שיסתיים יישומו, ותתקשה לגייס את תמיכתם הנדרשת לצורך המשך יישומם של שאר חלקי הרפורמה בניהול ההון האנושי.

את הקשיים האמורים ביישום השינויים במערך הגיוס והמיון יש לראות על רקע הליקויים בתכנון השינויים, המצויים בתחום אחריותה של המינהלה.

על נציב שירות המדינה להטיל על המינהלה או על גורם ניהולי אחר להשלים את תכנונם של שלבי העשייה שנותרו בשינוי במערך הגיוס והמיון, לרבות קביעת המועד המתוכנן להשלמת היישום, קביעת דרכי פעולה להתמודדות עם נקודות החולשה האמורות, וידוא קיומם של המשאבים הנחוצים להשלמת יישומו של השינוי, וידוא שהוא נעשה בהתאם לנדרש. על הנציב לוודא שהמינהלה או הגורם שימונה במקומה יהוו גורם מסייע ותומך לאב"ם לשם השלמת השינויים במערך הגיוס והמיון.

## הליכי מכרזים פומביים ייחודיים

בדוח הרפורמה נקבע כי אם נדרש הליך מותאם למיון למשרה ייחודית, לבקשת המשרד, יציע אב"ם, ככל האפשר, הליך מיון מותאם למשרה זו. נש"ם ציינה בתשובתה כי הליך מיון מותאם עשוי לכלול, בין היתר, שלבי מיון שונים, תחומי הערכה מותאמים לתפקיד ומשקלות שונות לתחומי ההערכה.

1. במסגרת העמקתו של שיתוף הפעולה בין המשרדים ובין נש"ם, ולצורך שקיפותם של הליכי המיון בשירות המדינה, נכתב בדוח הרפורמה כי נש"ם



## השוני בהליך המיון שאישרה נש"ם לאג"ת נעשה שלא בשקיפות הנדרשת מכללי מינהל תקין

תפעל להקמת בסיס מידע רחב שיכלול את הליכי המיון, ותפעל לפרסם באתר מתאים את נוהלי מיונם של העובדים שאושרו ושיאושרו ייחודית למשרדים השונים. נש"ם אישרה נהלים ייחודיים כאלה לשלוש יחידות בשירות המדינה, לרבות נוהל הליך גיוס עובדים לאג"ת במשרד האוצר.

עד למועד סיום הביקורת, פברואר 2016, לא פרסמה נש"ם את שלושת נוהלי המיון הייחודיים שאישרה כאמור, ומשכך לא פעלה בנושא זה בשקיפות, כנדרש בדוח הרפורמה, שקיבל כאמור תוקף של החלטת ממשלה.

2. בהליכי המכרזים, לרבות אלה שנקבעו עוד טרם הרפורמה, טמון עיקרון לפיו המשרד שקולט עובדים באמצעות מכרז פומבי אינו אלא חלק מן המערך המשפיע על בחירת הזוכים בו: המיון המקדמי נעשה בידי גורמים חיצוניים, יחד עם נציגי המשרד, כך שנציגי המשרד אינם הקובעים הבלעדיים את המועמדים שייבחנו בידי ועדת הבוחנים; על פי התקשי"ר, הרכב ועדת הבוחנים אינו מקנה רוב לנציגי המשרד.

על פי נוהל הליך גיוס עובדים לאג"ת, שנש"ם אישרה באפריל 2007, הליך המיון לאגף זה מקיף שלושה שלבים: שלב בחינות במרכזי הערכה, כבכל יחידה ממשלתית; שלב מיון ייחודי לאגף זה, באמצעות עובדיו; שלב ועדת הבוחנים, שבה חברים נציגיו אך גם נציגים מנש"ם ומהציבור, כבכל יחידה ממשלתית. בשלב הייחודי לאג"ת מראיינים שניים מעובדיו הבכירים (רכזים) וסגנים לממונה על התקציבים) את המועמדים שעברו את השלב הראשון (בחינות במרכזי הערכה), ונותנים ציונים למועמדים. מועמדים שיעברו את ראיונות ההערכה בציונים הגבוהים ביותר, ומעל רף שנקבע, ייבחנו הם בלבד בידי ועדת הבוחנים. יצוין כי אג"ת קובע, על פי הציונים שהעניקו עובדיו, את מספר המועמדים שייבחנו בידי ועדת הבוחנים, ובכל מקרה לא יותר משמונה.

בנוהל זה הקנתה למעשה נש"ם לאג"ת סמכויות השפעה והחלטה על בחירת עובדיה מבין המועמדים, סמכויות שלא ניתנו ליחידות אחרות בממשלה, ובשונה גם מתהליכי מיון ייחודיים שנבנו בהתאם לדרשותיהם של משרדים מסוימים ובהם הוכנסו כלי מיון מקצועיים או מותאמים אישית, כגון משרות מדעיות וטכנולוגיות או צרכי שפה ייחודיים.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי השוני בהליך המיון שאישרה לאג"ת נעשה שלא בשקיפות הנדרשת מכללי מינהל תקין. בהליכי המכרזים טמון כאמור עיקרון ולפיו המשרד שקולט עובדים באמצעות מכרז פומבי שותף לקביעת תוצאותיו ולבחירת הזוכים בו, אך בשום שלב משלבי המיון הוא אינו המחליט הבלעדי. כשהקנתה נש"ם לאג"ת את הסמכות לבחון את המועמדים שצלחו את הליך המיון ולקבוע מי מהם יעמוד לפני ועדת הבוחנים, החריגה את אג"ת מעיקרון זה, בלי להציג את הנימוקים להחרגה זו.

בתשובתו מיוני 2016 ציין אג"ת כי קבלת עובדים איכותיים לאגף היא יעד בעל חשיבות מכרעת. לדבריו, הנוהל נבנה באופן שיהיה מקצועי, שקוף, יעיל ואיכותי, ולאחרונה אף הוכנסו בו התאמות; חלק משמעותי בהליך המיון מבוסס על מרכזי ההערכה הנעשים בהתאם להנחיות נש"ם וללא השפעת האגף, לאור ההכרה ביכולת המיון שלהם; הליך הראיונות באגף נבנה בידי אנשי מקצוע בשיתוף עם נש"ם, ומבוצע בידי עובדים בכירים בעלי ניסיון ומיומנות; תוצאות הראיונות מסוכמות בפורמט המאפשר שיקוף קבלתו או דחיית מועמדותו של מועמד. אג"ת הוסיף כי הוא סבור שיש למצוא את שביל הזהב בין קיומם של הליכי מכרז שקופים, פומביים ומתודולוגיים, ובין אחריות הגוף המגייס לאיכותו של כוח האדם המגויס והמקודם באגף. לתפיסתו, הליכי הקבלה לאגף, המשלבים קריטריונים ומנגנונים חיצוניים הן בתחילת התהליך הן בסיומו, תוך לקיחת אחריות מלאה של האגף לאיכותו של כוח האדם המגויס, מהווים איון ראוי כאמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, ובלי לקבוע אם נדרש נוהל גיוס ייחודי לאג"ת ומה ראוי שיכלול, בנסיבות בהן נש"ם סבורה שיש לאשר הליכי מיון ייחודיים, עליה לוודא שהחלטה בנושא תתקבל על בסיס צרכים מיוחדים ומוכחים, בליווי נימוק החלטה בכתב. עליה גם לפעול לפרסום נהלים לתהליכי מיון ייחודיים, ובכללם נוהל זה של אג"ת, כנדרש בדוח הרפורמה.

## סיכום

עשרות שנים נערכו ניסיונות להנהיג רפורמה כוללת בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, אך הם לא צלחו. אין מחלוקת על חשיבותה של רפורמה כזו, שהצלחתה עשויה לתרום לקידום יעדיה של מדינת ישראל ולשפר את השירות הממשלתי לתושביה.

במסגרת השיח המתמשך במהלך כל אותן שנים הובהר כי לצורך ביצוע רפורמה דרושים נחרצות פוליטית ומתן עדיפות גבוהה ליישום עקרונותיה, ועלתה שאלת יכולתה של הנציבות להוביל שינוי בסדר גודל משמעותי כזה. על רקע זה, ב-2011 הטילה הממשלה את משימות תכנונה של הרפורמה על צוות רחב הכולל בעלי תפקידים בעמדות מפתח של שירות המדינה, ומינתה אותם בהמשך כחברי ועדת היגוי לליווי היישום.

בשנת 2015, עת נערכה הביקורת, מצויים חלקים מרכזיים של תכנית הרפורמה בשלבים שונים של יישום, ואף נזקפו לזכותה כמה הישגים בעלי משקל. הבולטים שבהם הם שינוי משמעותי בדפוסי הגיוס והמיון של מועמדים לשירות המדינה, בגיבוש תפיסה של תכנון ההון האנושי, ובהערכה של יכולות וביצועי העובדים, וכן פעולות לבנייתה של שדרת הניהול של שירות המדינה ולאצילת סמכויות תוך הפעלת מערך בקרה.

עם זאת, קיימים כמה חסמים כבדי משקל אשר מסכנים במידה רבה את המשך יישומה של הרפורמה ואת השלמתה כמתוכנן. חסמים אלה נחלקים לשני סוגים: חסמים מתחומי השפעתם של גורמים מחוץ לנציבות וחסמים פנימיים, שנעוצים בעבודת הנציבות עצמה.

החסמים החיצוניים כוללים היעדר תמיכה מספקת של חלק מגורמי הממשל אשר שותפים לוועדת ההיגוי, ותקצוב לא יעיל דיו של הנציבות בתקופת יישום הרפורמה. החסמים המצויים בנציבות עצמה נובעים מחולשה מקצועית וניהולית של יחידות המינהל, הן בתחום ניהול משאבי האנוש, וחולשה ניכרת בתחום רכש שירותים והתקשרויות עם ספקים. תחומים אלה מאופיינים בעבודה אטית ומסורבלת, באופן שאינו הולם פרויקט שכזה ופוגע באופן ממשי בקידומו. זאת ועוד, טרם הושלמו השינויים הנדרשים במבנה הארגוני של הנציבות, ולכן נפגעה יכולתה של נש"ם להטמיע את עקרונות הרפורמה במשרדי הממשלה.

נש"ם חוללה כמה שינויים מהותיים במערך הגיוס והמיון של עובדים לשירות המדינה, ובהם קיצור במשך ההליך המרכזי. ואולם למרות השיפור המשמעותי שחל בשנים 2015 ו-2016 טרם הושלמה משימה זו. על נש"ם לקבוע את משך הזמן המרבי לחלק משלבי ההליך המרכזי, ולהשלים פעולות שנועדו להשגת מטרה עיקרית ומהותית של הרפורמה במערך הגיוס והמיון - טיוב עבודתה של ועדת הבוחנים. משרד מבקר המדינה מעיר כי נש"ם נדרשת לרכז מאמץ לגישור על הפערים שנותרו על מנת לשמור על אמון משרדי הממשלה בשינוי שנעשה במערך הגיוס והמיון, וכדי לגייס את תמיכתם הנדרשת לצורך המשך יישומם של שאר חלקי הרפורמה בניהול ההון האנושי.

בנקודת הזמן הזו, אמצע שנת 2016, נותר סיכון לא מבוטל שהרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה לא תגיע לכלל סיום מלא ומוצלח, אף על פי שכבר רשמה הישגים לא מבוטלים.

לשם הצלחת הרפורמה נדרשים חברי ועדת ההיגוי, לרבות מנכ"ל משרד ה"ם, נציב שירות המדינה והממונה על התקציבים, לנקוט פעולות נחוצות ומאומצות ולסייע לגורמי היישום בנש"ם, ככל שנדרש. חשיבות מיוחדת נודעת להתגייסות נמרצת של כלל עובדי נש"ם לשם העמדת תשתית מקצועית ומינהלית יציבה ותומכת.

זוהי שעת מבחנם של הנציבות ושל הגורמים שמונו לסייע לה, ולדרך פעולתם צפויות השפעות ניכרות על שירות המדינה בכללותו. על ראש הממשלה מר בנימין נתניהו, שהוא השר האחראי לנציבות שירות המדינה, לוודא כי הגורמים המקצועיים האמונים על הרפורמה יפעלו בנחישות ליישומה על פי התכנית שאישרה הממשלה. יישום רפורמה זו, אשר אין חולק על חשיבותה, הוא בבחינת תשתית חיונית לטיוב ניכר של שירות המדינה ובכלל זה השירותים שהמדינה מעניקה לציבור.