

הובלת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה

תקציר

רקע

נציבות שירות המדינה (נש"ם) היא ארגון המטה האחראי והמוסמך לתכנון ולניהול של ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה. בהחלטתה מיוני 2013 אימצה הממשלה את דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ההון האנושי בשירות המדינה, שהמלצותיו העיקריות עסקו במיסוד תהליכי תכנון ההון האנושי בגופים הממשלתיים; במעבר מניהול מרכזי על ידי נש"ם לביזור סמכויות בקרב הגופים הממשלתיים ובהגברת הגמישות הניהולית שלהם ועצמאותם התפקודית; ובהסבת נש"ם לגוף המתמקד בהתוויית מדיניות ובבקרה על הגופים הממשלתיים.

נתוני מפתח

138 מיליון ש"ח

תקציב נש"ם לשנת 2019

265

מספר העובדים בנש"ם בשנת 2019

83,000

מספר העובדים שהועסקו בשירות המדינה, ב-78 גופים ממשלתיים, בשנת 2019

26%

שיעור הגופים הממשלתיים (שבהם מועסקים כ-15% מהעובדים בשירות המדינה) שביולי 2019 טרם הוצצו להם סמכויות בתחום הפרט

77%

שיעור הגופים הממשלתיים (שבהם מועסקים 73% מהעובדים בשירות המדינה) שביולי 2019 טרם הוצצו להם סמכויות בתחום התקן

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות נש"ם להובלה של ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. הבדיקה כללה כמה נושאים ובהם: אצילת סמכויות נש"ם לגופים הממשלתיים ובקרה על פעילותם; קביעת מדיניות ותכנון ארוך טווח; הסדרת המערך של ניהול משאבי האנוש בשירות המדינה. הביקורת בוצעה בנש"ם, ובדיקות השלמה בוצעו במשרד הבריאות ובמשרד האוצר - באגף התקציבים (אג"ת) ובאגף החשב הכללי.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



נש"ם יישמה עד כה את הרפורמה בהיקף חלקי בלא מעקב סדור אחר ביצוע המשימות ובלי לוודא שהן הושלמו בהתאם ללוח זמנים לביצוען.

נש"ם טרם אצלה סמכויות בתחום הפרט לקליטת עובדים ולהארכת תקופת השירות מעבר לגיל פרישת חובה ל-20 (כ-26%) מ-78 הגופים הממשלתיים. לגבי כמחצית מהגופים הממשלתיים (לא כולל מערכת הבריאות) שנש"ם אצלה להם סמכות לקליטת עובדים, האצילה למעשה מרוקנת בחלקה מתוכן.

נש"ם טרם אצלה סמכויות בתחום התקן ל-60 מ-78 הגופים הממשלתיים (77%), והאצילה שבוצעה היא טכנית ומוגבלת במידה ניכרת יחסית לנדרש, והיא אינה חלה על סמכות מרכזית ומהותית - אישור תנאי הסף לאיוש המשרות הבכירות בשירות המדינה.

נש"ם טרם השלימה את הטיפול בשמונה (29%) מהנושאים שנכללו בפרויקט גיבוש מסמכי המדיניות "עץ הדעת", לרבות נושאים בעלי מקום מרכזי במדיניות - גיבוש מסלולי קריירה, גיוס עובדים למערכת הבריאות ומיונם ושירות המדינה כמעסיק תחרותי.

המחלוקות בין שני רגולטורים - משרד הבריאות ונש"ם - עומדות בבסיסו של העיכוב ביישום נדבך מרכזי ברפורמת ניהול ההון האנושי במערכת הבריאות הממשלתית (אצילת סמכויות בתחום התקן), שבה מועסקים כ-40% מכלל העובדים בשירות המדינה. עם זאת, בינואר 2020 הושגה הסכמה בין משרד הבריאות לנש"ם בדבר אחד הרכיבים המרכזיים - הסמכות לאייש את תפקידי מנהל מחלקה ומנהל מכון גדול במרכזים הרפואיים.

נש"ם ביצעה פעולות מקדימות לצורך תכנון רב-שנתי, אך טרם השלימה גיבוש תוכנית רב-שנתית, תורת תקן מלאה ומסמכי מדיניות בתחומי ליבה של ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, וטרם הסדירה את הסמכויות והפיתוח המקצועי של היחידות המנהלות את ההון האנושי בגופים הממשלתיים.

בסיס התקציב של נש"ם בשנים 2015 - 2019 עמד על 81.5 מיליון ש"ח בממוצע ולא שיקף את משימות הרפורמה. במהלך כל שנה אג"ת אישר לנש"ם תוספות בסך כ-34 מיליון ש"ח בממוצע לשנה וכן תוספות תקציב ניכרות למימון משרות עובדים. דרך פעולה זו עלולה לפגוע ביכולתה הניהולית של נש"ם וביכולתה להוביל את הרפורמה.



בסוף שנת 2018 ובתחילת שנת 2019 יזם הנציב הקמה של כמה צוותי עבודה לקידום כמה נושאים מרכזיים שנוגעים לניהול ההון האנושי בשירות המדינה. בעניין זה יש להקפיד על פעולה רצופה, עקבית ומבוקרת - כל זאת על מנת להבטיח סיכום של הליכי הבחינה, קבלת החלטות ומעקב אחר יישומן.

נש"ם החלה להשתמש במערכת ממוחשבת מתקדמת לניהול פניות של הגופים הממשלתיים אליה (CRM), המתעדת את ממשקי העבודה בין נש"ם לגופים הממשלתיים. עם זאת, נש"ם טרם השלימה ביצוע התאמות במערכת אשר יאפשרו לה לעקוב אחר העמידה בפרקי הזמן שנקבעו באמנת השירות למענה על בקשות הגופים הממשלתיים.

בדיקת משרד מבקר המדינה שנעשתה בנובמבר 2019, העלתה כי, הטיפול ב-83% מהבקשות שהתקבלו בנש"ם מגופים ממשלתיים בחודשים יוני-ספטמבר 2019 ארך בממוצע 10 ימים. עם זאת, במועד הבדיקה 17% מהבקשות שהוגשו בחודשים האמורים היו עדיין פתוחות, וזמן הטיפול הממוצע בבקשות הפתוחות עד למועד הבדיקה היה 53 ימים.

עיקרי המלצות הביקורת

על נש"ם לפעול על פי החלטת הממשלה משנת 2013 ליישום מלא ותכליתי של דוח הרפורמה בנוגע לאצילת סמכויות לביצוע שינויים בתקן, ולקבוע לוח זמנים לביצוע כל המשימות הכרוכות ביישום הרפורמה.

על אג"ת לגבש את הצעת התקציב לנש"ם בתיאום עם הנציב בדרך שתתאים לפעילות של נש"ם ותתיישב עם עקרונות היסוד של הרפורמה, וזאת בכפוף לסדר העדיפויות הממשלתי ולמקורות התקציביים שיוקצו לנושא. כן על אג"ת להביא את הצעת התקציב של נש"ם לאישור הממשלה במועד אישור התקציב של כלל הגופים הממשלתיים - ולפני תחילת כל שנת עבודה.

על נש"ם לפעול להשלמת התשתית הנורמטיבית של ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, ובכלל זה עליה לפעול לגיבוש מדיניות במכלול תחומי הניהול; לקביעת כללים ברורים לניהול תחום התקן; לקידום תכנון ההון האנושי בראייה ארוכת טווח; ולקידומו והשלמתו של תהליך ניתוח העיסוקים של אלפי משרות.

על נש"ם לפעול לשיפור פעילות מערך הרפרנטורה, כדי להעניק שירות יעיל ומקצועי לגופים הממשלתיים, וכדי לוודא שההחלטות יתקבלו על סמך מדיניות אחידה שתעוגן במכלול של כללים והנחיות וכן עליו לפעול להשלמת ההסדרה של יחידות משאבי אנוש בגופים הממשלתיים.

סיכום

ממצאי דוח ביקורת זה מחייבים את נש"ם להתמודד עם אתגרים משמעותיים הדורשים נקיטת פעולות מעשיות. נש"ם טרם יישמה מרכיבים מרכזיים ברפורמה לניהול ההון האנושי בשירות המדינה. על נש"ם, שהיא הגוף המקצועי המופקד על ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, לפעול להשלמת המימוש של עקרונות היסוד של הרפורמה, שאושרו בהחלטת ממשלה, לקבוע לוחות זמנים מוגדרים ומחייבים להשלמתן ולעקוב אחר יישומן.

השינוי הנדרש בעבודת נציבות שירות המדינה בתחום האצילה והבקרה

