

דוח בקרה, מדידה והערכת ביצועים מסכם בנושא:

אצילת סמכויות

העסקת עובדים באופן
זמני לצורך מילוי מקום
בשירות המדינה

ניסן תשע"ח
אפריל 2018

לכח







תוכן עניינים

5	---	פתח דבר
8	---	תקציר מנהלים
11	---	פרק 1 מבוא
14	---	פרק 2 מתודולוגיה
17	---	פרק 3 ממצאים עיקריים
34	---	פרק 4 מסקנות ותובנות מרכזיות
42	---	פרק 5 סיכום ההמלצות והאחריות לביצוע
44	---	פרק 6 נספחים

פתח דבר

אגף הבריאות לניהול ההון האנושי בשירות המדינה הינו גורם המטה המוביל תהליכי בקרה, מדידה והערכת ביצועים של נציבות שירות המדינה, בנושאים שנציבות שירות המדינה מופקדת עליהם מכוח חוקים, תקנות, החלטות ממשלה, הסכמי שכר, תקשי"ר, נהלים והנחיות ובכלל תחומי ניהול ההון האנושי אשר הסמכויות בעניינם מואצלות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך.

הדוח הנוכחי ביקש לבחון את יישום המדיניות ואת העמידה במטרות וביעדים שהוגדרו עם היציאה למהלך אצילת הסמכויות בנושא העסקת עובדים במילוי מקום.

תהליך הבדיקה התבסס על "מדד להעסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום" שפותח על ידי מערך הבקרה, תוך השוואת חלקית של נתונים לתקופה טרם האצלת הסמכויות למשרדים, בדגש על שני מיקודים:

מיפוי סוגי העסקות באופן זמני – שיעור העובדים שהועסקו במילוי מקום, מינוי בפועל ועובדים שקיבלו מענק בגין הטלת תפקיד;

שוויון הזדמנויות בהליכים מכרזיים – שיעור המכרזים שפורסמו עם הערה שבמשרה הועסק עובד ושיעור ממלאי המקום שזכו במכרזים.

עיקרי הדוח הוצגו למ"מ נציב שירות המדינה מר אהוד פראוור בדיון בפורום הנהלה אשר אימץ את עיקריו ואישר לפעול בהתאם להמלצות אגף הבקרה.

ככלל, עיקרי ממצאי הדוח משקפים יישום אחראי של תהליך האצילה בקליטת עובדים במילוי מקום, בעיקר סביב המרכיבים של תקינות התהליך ועמידה במדיניות ובנהלים שנקבעו על ידי הנציבות.

יחד עם זאת, אפשר לזהות כמה נושאים המחייבים המשך שיפור מתמיד, מעקב ובקרה, ברמת המשרד והנציבות גם יחד, כגון:

- בדיקה עיתית של שיעור העובדים המועסקים במילוי מקום ובמכרזים המתפרסים עם הערה – בחינת המגמות;
- שינוי במדיניות פרסום הערה במכרזים כך שתשקף העסקה של ממלא מקום בלבד;
- הגברת המודעות למדיניות מתן מענק חד פעמי בגין הטלת תפקיד, הגמשת הכלי והרחבתו לכלל משרדי הממשלה;
- התאמת מערכות המידע כך שיתמכו בתהליך העסקת עובדים במילוי מקום;

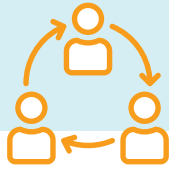
אני רואה ערך רב בשקיפות, בחדשנות, בשיטתיות ובמתודולוגיה המוכיחה את עצמה באופן המאפשר בחינה עיתית ומהימנה של נתוני הביצוע של המשרדים והמהווה פלטפורמה מקצועית לקבלת החלטות נבונות למקבלי ההחלטות והרחבה שקולה ואחראית של אצילת הסמכויות למשרדים נוספים.

ברצוני להודות לממונים ולרפרנטים במשרדי הממשלה ובמערכת הבריאות, ונציגי המשרדים על שיתוף הפעולה עם צוות הבקרה, ולצוות אגף הבקרה לניהול ההון האנושי בנציבות שירות המדינה.

בברכה,

מוטי אהרונ

סגן נציב שירות המדינה



היקף העסקת עובדים באופן זמני

ממצאים:

- 1_ נתוני הדוח ככלל משקפים עמידה בכללים ובסייגים מלבד מקרים בודדים.
- 2_ כ-23% מכלל הנקלטים בתקופת הדוח הינם עובדים במילוי מקום (מחוץ לשירות).
- 3_ אחוז נמוך (8.2%) מהמשרות הפנויות מאוישות במינוי בפועל (מתוך השירות).
- 4_ נעשה שימוש מצומצם מאוד (0.2%) במנגנון הטלת תפקיד ומענק חד פעמי.

מגמות ונושאים לשיפור:

- 1_ בחינה עיתית של היקף העובדים המועסקים במילוי מקום.
- 2_ בחינת התנאים והסייגים למתן המענק החד פעמי בגין הטלת תפקיד.
- 3_ הגברת מודעות המנהלים לעידוד השימוש במנגנון הטלת תפקיד.

דוח בקרה, מדידה והערכת ביצועים:

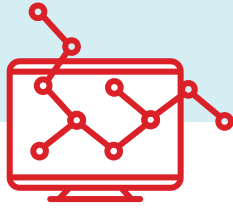
העסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום בשירות המדינה

דוח הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה קבע כי למשרדי הממשלה, ליחידות הסמך ולמערכת הבריאות יואצלו סמכויות להעסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום, לצד הפעלת מנגנונים לצמצום העסקת ממלאי מקום מן החוץ ללא מכרז בדגש על הטלת תפקיד באופן זמני על עובדים אחרים במשרד. הדוח הנוכחי ביקש לבחון את יישום המדיניות ואת העמידה במטרות וביעדים שהוגדרו עם היציאה למהלך א'.

מילוי מקום



מבנה המדד:



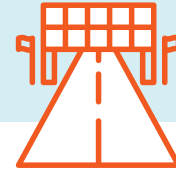
מערכות מידע

ממצאים:

- 1_ היעדר נוהל מוסדר לדיווח עובדים המועסקים במילוי מקום במשרות פנויות זמנית ולחלוטין.
- 2_ קיימות אינדיקציות שונות ולא מהימנות המצביעות על העסקה במילוי מקום.
- 3_ בסיס הנתונים לא משקף באופן מקיף ואמין את אוכלוסיית ממלאי המקום.

מגמות ונושאים לשיפור:

- 1_ סימון אחיד ומחייב של אוכלוסיית ממלאי המקום.
- 2_ טיוב נתוני האוכלוסייה במערכות המידע.
- 3_ מיסוד תהליכי הדרכה והטמעה לשימוש במערכות המידע.



שוויון הזדמנויות בהליכים מכרזיים

ממצאים:

- 1_ שליש מהמכרזים הפומביים פורסמו עם הערה "במשרה מועסק עובד".
- 2_ ב-4% מהמכרזים הפומביים הועסקו עובדים במילוי מקום בעת הפרסום.
- 3_ ב-2% מהמכרזים זכו עובדים שהועסקו במשרה במילוי מקום.

מגמות ונושאים לשיפור:

- 1_ שינוי מדיניות בנושא ההערה המופיעה בפרסום המכרז כך שתשקף נאמנה את סטטוס האיוש ומועד צפוי להתפנותה.
- 2_ המשך מעקב אחר היקף המכרזים המתפרסמים עם הערה בגין מילוי מקום.

עיקרי ההמלצות:

4

חידוד הנהלים באשר להגשה של בקשות חריגות לנציבות שירות המדינה ואופן הטיפול והתיעוד בבקשות במערכת המידע.

3

שינוי מדיניות בנושא ההערה המופיעה בפרסום המכרז כך שתשקף נאמנה את סטטוס האיוש ומועד צפוי להתפנותה.

2

בחינת ההתאמות, והגברת מודעות המנהלים לקיום מנגנון הטלת תפקיד ומתן מענק חד פעמי ושימוש בו.

1

הכנת מסמך דרישות לפיתוח במערכת המרכב"ה, מחייב שיתוף פעולה של כלל הגורמים הרלוונטיים בנציבות שירות המדינה וממשרדי הממשלה ומערכת הבריאות להסדרת תהליך קליטת עובד במילוי מקום, אופן הדיווח והשליפה של אוכלוסיית ממלאי המקום.

תקציר מנהלים

דוח הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה קבע כי למשרדי הממשלה, ליחידות הסמך ולמערכת הבריאות יואצלו סמכויות להעסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום לצד הפעלת מנגנונים לצמצום העסקה של ממלאי מקום מן החוץ ללא מכרז, בדגש על הטלת התפקיד באופן זמני על עובדים אחרים במשרד. הדוח הנוכחי ביקש לבחון את יישום המדיניות ואת העמידה במטרות וביעדים שהוגדרו עם היציאה למהלך זה. במסגרת תהליך כתיבת הדוח התגלו פערים מהותיים בזיהוי אוכלוסיית ממלאי המקום, פערים העשויים להעיד על נוהלי דיווח לא אחידים ועל חוסר תמיכה של מערכת מרכז"ה. לכן, הסדרה של הדיווח ושל תהליך ההעסקה היא צעד חיוני לצמצום העסקה במילוי מקום. מהנתונים שהשתקפו בדוח ניתן להתרשם כי ככלל, משרדי הממשלה, יחידות הסמך ובתי החולים פעלו בהתאם לכללים ולסייגים שנקבעו בהנחיית הנציב ובהתאם לחוזרי אגף בביר מערכת הבריאות. עם זאת, נמצאו מספר מועט של מקרים חריגים אשר נבעו משינוי בנסיבות שלא היה ניתן לצפות מראש בנוהל. במסגרת דוח זה לא נכללו עובדים במילוי מקום שהועסקו במשרות הנמנות עם הסגל הבכיר בשירות המדינה, שכן סמכות זו לא הואצלה למשרדים.

עיקרי הממצאים

1. העסקת עובדים באופן זמני

א. סוגי העסקות זמניות

- כ-23 אחוז מהעובדים שנקלטו בתקופה הנסקרת הם עובדים מחוץ לשירות המדינה שנקלטו במילוי מקום (במשרות פנויות זמנית ובמשרות פנויות לחלוטין).
 - כ-20 אחוז מהמשרות הפנויות הפוטנציאליות מאוישות על ידי עובדים מחוץ לשירות המדינה בדרך של מילוי מקום, ומרביתן הן משרות פנויות זמנית ומשרות במשרדי הממשלה.
 - אחוז נמוך מהמשרות מאויש באמצעות מינוי בפועל של עובדים מתוך שירות המדינה.
- #### ב. מנגנון הטלת תפקיד והענקת מענק חד-פעמי
- שיעור המשרות הפנויות הפוטנציאליות שמאוישות באמצעות הטלת תפקיד על עובדים מתוך שירות המדינה – נמוך, ועומד על כ-0.2 אחוזים.
 - חסרה מודעות ברמת המנהלים למנגנון הטלת תפקיד והענקת מענק חד-פעמי.
 - הרחבת השימוש במנגנון להטלת תפקיד נמנעת בשל חסמים המגבילים את יישום המנגנון.
 - הרחבת השימוש בכלי מענק חד פעמי לכלל משרדי הממשלה במסגרת פיילוט לשנה (בתחולה מיום פרסום הנחיית הנציב).

2. שוויון הזדמנויות בהליכים מכרזיים

- שליש מהמכרזים הפומביים פורסמו עם ההערה "במשרה מועסק עובד".
- כארבעה אחוזים מכלל המכרזים הפומביים שפורסמו בתקופת הדוח הם בגין עובדים במילוי מקום המאיישים את המשרה בעת פרסומה.
- שני אחוזים מכלל המכרזים הפומביים הסתיימו בזכיית עובדים במילוי מקום שאיישו את המשרות בעת פרסומן.

3. גמישות ניהולית

- נמצא מספר מועט של בקשות חריגות שהופנו לנציבות באמצעות מערכת מרכז"ה. ממצא זה יכול ללמד על מענה מקיף של הנוהל לסוגיית ממלאי המקום, אך עשוי גם להצביע על שימוש מצומצם במערכת המידע לניהול החריגים ועל שימוש באמצעים אחרים לניהולם.

4. מערכות מידע

- בסיס הנתונים במערכת המרכז"ה לגבי העסקות במילוי מקום נמצא לא מהימן ולא מטויב, בשל מספר רב של סיבות, מהזנות נתונים שגויות ברמת המשרדים ועד מחסור בהבניה מוסדרת של תהליך העבודה והתיעוד במערכת.

עיקרי ההמלצות

1. העסקת עובדים באופן זמני

א. סוגי העסקות זמניות

- בחינה עיתית והשוואתית של אופן יישום המדיניות לצורך שיקוף העמידה ביעד של צמצום העסקות במילוי מקום.
- המשך מעקב אחר המגמות של היקף העובדים המועסקים במילוי מקום ושל אופן איושן של המשרות הפוטנציאליות.

ב. מנגנון הטלת תפקיד והענקת מענק חד-פעמי

עידוד השימוש בכלי של הטלת תפקיד והרחבת השימוש בו לכלל משרדי הממשלה, באמצעות התאמה והגמשה של התנאים להטלת תפקיד; בחינה של שיטת המענק לפי רבעונים, של היקף הטלת התפקיד ושל גובה המענק; והעלאת המודעות בקרב המנהלים לקיום המדיניות ולשימוש במנגנון. בכך ניתן יהיה לצמצם את התופעה של העסקת עובדים במילוי מקום ואף להביא לחיסכון כספי.

2. שוויון הזדמנויות בהליכים מכרזיים

- ההערה "במשרה מועסק עובד" מופיעה במכרז באופן אוטומטי כאשר המשרה מאוישת על ידי עובד בעת פרסום המכרז, בלי להבהיר באופן ברור שמדובר במילוי מקום. הערה זו עלולה לפגוע בתדמית שירות המדינה שכן מועמדים עשויים להימנע מהגשת מועמדות. מומלץ לבחון את המדיניות הקיימת ולקבוע מהן האפשרויות המחייבות הערה במכרז. כמו כן, מומלץ להבהיר בהערה מסוג זה שבמשרה מועסק עובד במילוי מקום ולציין מפורשות את מועד פינוי המשרה כשמדובר במקרים אחרים (כגון עזיבה מתוכננת, חופשה ללא תשלום הצפויה להימשך יותר משלוש שנים, פרישה לגמלאות וכד').
- בחינה לאורך זמן של היקף המכרזים הפומביים שמתפרסמים עם הערה, בגין עובד המועסק במילוי מקום.
- בחינה או חידוד של ההנחיות לפרסום מכרז פומבי טרם קליטת עובד במילוי מקום במקצועות במצוקה.

3. מערכות מידע

- הסדרה של הנתונים במערכות הטכנולוגיות – יש לדאוג לסימון אחיד ומחייב של אוכלוסיית ממלאי המקום במשרות הפנויות באופן זמני ובמשרות הפנויות לחלוטין.
- הכנת מסמך דרישות מקיף בהתבסס על ממצאי הדוח, שייתן מענה נרחב לכלל ההיבטים לרבות קבלת מידע על העובדים ועל המשרות במילוי מקום בלחיצת כפתור אחת.
- ביצוע תהליכי הדרכה והטמעה במשרדים בנושאי המדיניות ותפעול התהליך במערכת המרכב"ה.

מבוא

1

רקע

בדוח הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, שאושר בהחלטת ממשלה מס' 481 מיום 30.6.2013, נקבע כי למשרדי הממשלה, ליחידות הסמך ולמערכת הבריאות יואצלו סמכויות להעסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום¹ ולהפעלת מנגנונים לצמצום העסקת ממלאי מקום מן החוץ ללא מכרז, בדגש על הטלת תפקיד באופן זמני על עובדים אחרים במשרד.

בעקבות דוח זה בוצעה עבודת מטה ופורסם מסמך מדיניות בנושא² שבא לבחון את אופן יישומן של המלצות ועדת הרפורמה בנושא אצילת סמכויות להעסקה באופן זמני לשם מילוי מקום.

בהתבסס על דוח הרפורמה ועל מסמך המדיניות בנושא, פורסמה הנחיית נציב³ מס' 1.9 (מהדורה 1 מיום 28.2.2016 ומהדורה 2 מיום 18.6.2016) בנושא "אצילת סמכויות העסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום". בהנחיה מפורטים הדרכים לצמצום של העסקת ממלאי מקום ללא מכרז וכן הכללים והתנאים לאישור העסקת ממלאי מקום, בהתאם להוראות פרק 18 בתקשי"ר⁴.

בתאריך 27.9.2016 פורסמה הנחיית נציב⁵ מס' 1.11 בנושא "מענק חד-פעמי לעובדים בגין הטלת תפקידים של משרה שהתפנתה באופן זמני – 'פיילוט' למשרדים בתוכנית 'נחשון'⁶". מתאריך 1.10.2016 ובתיאום עם הממונה על השכר ועל הסכמי העבודה במשרד האוצר, בוצע "פיילוט" לתקופה של שנה במשרדי ממשלה הנמנים עם משרדי נחשון, במטרה לעודד ולתמרץ את השימוש במנגנון של הטלת תפקיד באופן זמני על פני העסקת עובדים מן החוץ לצורך מילוי מקום.

בתאריך 4.4.2016 ובתאריך 29.8.2017 פורסמו חוזרי ביצוע מטעם הממונה על מערכת הבריאות בנציבות שירות המדינה⁷ המפרטים את ההתאמות בתחום זה לבתי החולים הממשלתיים.

בהתאם להנחיית הנציב האמורה לעיל, גיבש אגף בכיר לבקרת ניהול ההון האנושי דוח בקרה, הערכה ומדידת ביצועים מסכם, שמטרתו שיקוף של מידת יישום המדיניות ושל עמידת המשרדים ויחידות הסמך במטרות וביעדים שהוגדרו עם היציאה למהלך אצילת הסמכויות בנושא העסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום.

במסגרת הדוח המסכם, בוצע תהליך של מדידה ושל הערכת ביצועים ארגונית – כמותית ואיכותית, ולאורו גובשו מסקנות והמלצות מערכתיות בנושא הנדון. יובהר כי מאחר שאצילת הסמכויות להעסקת עובדים במילוי מקום לא חלה על עובדי הסגל הבכיר, בדוח זה לא נכללו עובדים במילוי מקום שהועסקו במשרות הנמנות עם הסגל הבכיר בשירות המדינה.

¹ למושגי יסוד נספח ה'.

² קישור למסמך מדיניות אצילת סמכויות העסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום בשירות המדינה.

³ קישור להנחיית נציב מספר 1.9 מיום 28.2.2016 בנושא "אצילת סמכויות העסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום".

⁴ קישור לפרק 18 בתקנון שירות המדינה.

⁵ קישור להנחיית נציב מספר 1.11 מיום 27.9.2016 בנושא "מענק חד-פעמי לעובדים בגין הטלת תפקידים של משרה שהתפנתה באופן זמני – 'פיילוט' למשרדים בתוכנית 'נחשון'".

⁶ לרשימת משרדי נחשון ראה נספח א'.

⁷ הבהרות בנושא העסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום במערכת הבריאות – העסקה במילוי מקום – התאמת הרפורמה בשירות המדינה לצרכי בתי החולים.

1.1 מטרת ויעדים של המדיניות

המטרה המרכזית של אצילת הסמכויות להעסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום:

"יישום תפישה תורתית מגובשת, סדורה ואחידה להעסקה במילוי מקום, הכוללת מדיניות, הנחיות וכללים ברורים וישימים והאצלת הסמכויות למשרדים"

יעדי המדיניות

- שימוש בסט כלים תפעוליים שנועדו לצמצם את תופעת ההעסקות בדרך של מילוי מקום ללא מכרז במשרות פנויות זמנית ובמשרות פנויות לחלוטין.
- צמצום הפגיעה בשוויון בהליכי המכרזים כתוצאה מהעסקה במילוי מקום.
- מתן גמישות ניהולית למשרדים בהעסקת ממלאי מקום במסגרת הכללים שנקבעו.

1.2 מטרת הדוח - בקרה על יישום המדיניות

- מטרת הדוח היא בקרה בראייה השוואתית של משרדי הממשלה, יחידות הסמך ומערכת הבריאות, בהתייחס להיבטים הבאים ובהתאם לניתוח מדד מילוי מקום כמפורט בפרק 2:
1. בקרת עומק על אופן מימוש המדיניות ויישום הנחיות נציב שירות המדינה בנושא העסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום, וכן בקרה על פיילוט המענק החד-פעמי לעובדים בגין הטלת תפקיד במשרדי נחשון גל ראשון, שני ושלישי.
 2. על בסיס ממצאי הבקרה ומסקנותיה, יגובשו המלצות לשינויים ולהתאמות בהנחיות בנהלים ובתהליכים התומכים (מערכות מידע, תהליכי עבודה ודיווח ממוכן).
 3. גיבוש המלצות נדרשות להמשך תהליך אצילת הסמכויות ולהרחבת פיילוט המענק החד-פעמי לעובדים בגין הטלת תפקיד.



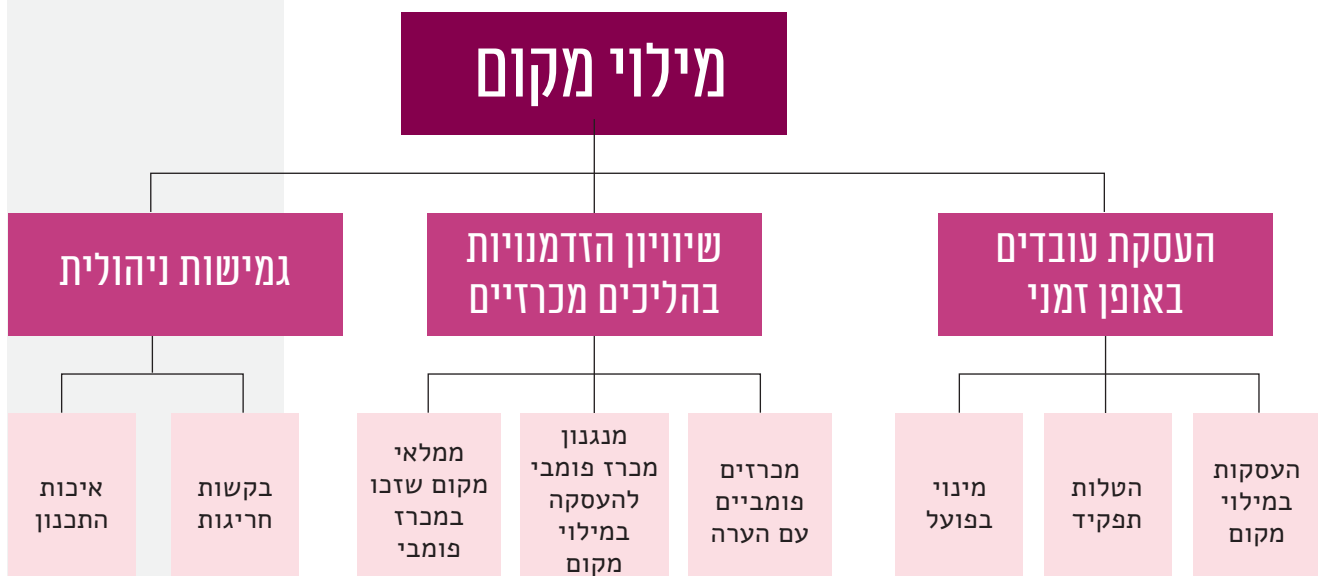
2

מתודולוגיה

2.1 מדד העסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום

המדדים להעסקת עובדים במילוי מקום מייצגים את אופן איוש המשרות הפנויות (אלו שפנויות באופן זמני ואלו שפנויות לחלוטין), את צורות ההעסקה הזמנית, את שוויון הזדמנויות בהליכים מכרזיים וכן את הגמישות הניהולית שניתנה למשרדים בעקבות אצילת הסמכויות.

תרשים מס' 1: מבנה המדד



המדד הכולל למילוי מקום מורכב משלושה מדדי משנה:

א. העסקת עובדים באופן זמני

1. **העסקת עובדים במילוי מקום** – שיעור העובדים המועסקים במילוי מקום העובדים הנקלטים מסך המשרות הפנויות זמנית והפנויות לחלוטין.
2. **הטלות תפקיד** – שיעור העובדים שהוטלה עליהם מטלה נוספת וניתן להם מענק חד-פעמי בגין משרה פנויה, מסך המשרות הפנויות זמנית והפנויות לחלוטין.
3. **מינוי בפועל** – שיעור העובדים המועסקים במינוי בפועל מסך המשרות הפנויות זמנית והפנויות לחלוטין.

ב. שוויון הזדמנויות בהליכים מכרזיים

1. **מכרזים פומביים עם הערה** – היקף המכרזים הפומביים שפורסמו עם הערה, המתייחסת לעובד שהועסק במשרה המדוברת בדרך של מילוי מקום בעת פרסום המכרז.
2. **מנגנון מכרז פומבי להעסקה במילוי מקום** – עובדים שנבחרו במנגנון של מכרז פומבי להעסקה במילוי מקום (מילוי מקום הצפוי להימשך יותר משלוש שנים).
** בשל היעדר נתונים, מדד זה אינו נבחן בדוח המסכם.
3. **ממלאי מקום שזכו במכרז פומבי** – היקף המכרזים הפומביים שבהם נבחר עובד שהועסק במילוי מקום טרם זכייתו במכרז.

ג. גמישות ניהולית

1. **בקשות חריגות** – שיעור הבקשות החריגות שהועברו לנציבות שירות המדינה לאישור מילוי מקום שלא בהתאם לכללים.
2. **איכות התכנון** – שיעור המשרות שאוישו בדרך של מילוי מקום שהיו צפויות להתפנות מראש מסך המשרות הצפויות להתפנות (כפי שהוצג בתוכניות העבודה).
** מאחר שתוכניות העבודה בתקופה הנסקרת לא תמכו במדד זה, הנושא אינו נבחן בדוח המסכם.

2.2 מאפייני אוכלוסיית הדוח (אוכלוסיית מילוי המקום)

עובדים במילוי מקום בשירות המדינה מהווים כיום אוכלוסייה קשה לזיהוי במערכות המידע, בשל חוסר בהירות בקריטריונים להגדרת עובד "ממלא מקום" ובשל סימול וסימון לא תקינים של עובדים אלו. סוגיות של טיוב נתונים⁸ ושל היעדר הגדרה מדויקת ומהימנה של העסקה במילוי מקום עלו ביתר שאת במהלך כתיבת דוח זה⁹. בסיס נתונים שאינו אחיד, מהימן ותקף והתבססות על מערכת של אינדיקציות שאינן ודאיות מקשים על ההגדרה והזיקוק של אוכלוסיית העובדים המועסקים במילוי מקום. בסיס הנתונים הראשוני, המתייחס לתקופה של כשנה וחצי (1.4.2016–30.9.2017), כלל אוכלוסייה של כעשרת אלפים עובדים שלגביהם נמצאה אינדיקציה להעסקה במילוי מקום. לאחר פעולות מורכבות של עיבוד וטיוב הנתונים, נמצאו 2,971 עובדים המועסקים בדרך של מילוי מקום. זיקוק האוכלוסייה התבסס על שני סוגי נתונים מתיק העובד שנמצאו אמינים באופן יחסי: סיכום קליטת עובד חדש והקצאה ארגונית. הסבר של האינדיקציות הקיימות במערכות המידע מפורט בפרק 3, סעיף ד'.

⁸ לסוגיות באיסוף הנתונים ועיבוד המידע ראו נספח ג'.

⁹ לרשימת מקורות המידע ראו נספח ב'.



ממצאים
עיקריים

3

א. העסקת עובדים באופן זמני

“יעדי המדיניות: שימוש בסט כלים¹⁰ תפעוליים שנועדו לצמצם את תופעת ההעסקות בדרך של מילוי מקום ללא מכרז למשרות פנויות זמנית ופנויות לחלוטין” [הנחיית נציב מס’ 1.9]

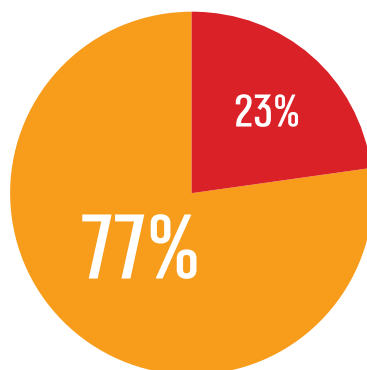
¹⁰ סט כלים איוש באמצעות מילוי מקום, מינוי בפועל והטלת תפקיד.

3.1 אופן איוש משרות באופן זמני

בחנו את אופן איוש המשרות בשני היבטים: היקף העובדים הנקלטים ואופן איוש המשרות הפוטנציאליות. בהתפלגות הבאה ניתן לראות כי העובדים הנקלטים להעסקה במילוי מקום מהווים כ-23 אחוז מכלל הנקלטים בתקופת הדוח (בתקופה שבין 1.4.2016 לבין 30.9.2017).

תרשים מס’ 2:

התפלגות העובדים הנקלטים בשירות המדינה



● עובדים שנקלטו לעסקה במילוי מקום

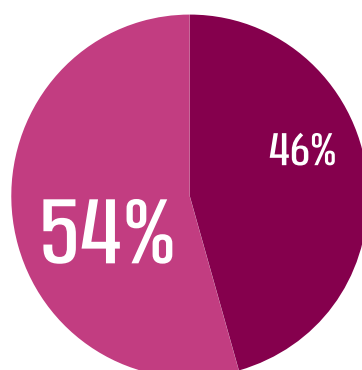
● עובדים שנקלטו לאיוש קבוע

¹¹ לדרך האיתור של כלל המשרות הפוטנציאליות הפנויות זמנית והפנויות לחלוטין, ראו נספח ד’

בתקופת הדוח התפנו כ-6,600 משרות הפנויות זמנית וכ-7,600 משרות הפנויות לחלוטין¹¹. כמו כן, נמצאו כ-2,971 עובדים במילוי מקום וכ-1,167 משרות המאושות על ידי עובדים “במינוי בפועל”. בחנו את התפלגות דרכי האיוש של המשרות הפוטנציאליות (משרות שהתפנו במהלך התקופה, לא כולל משרות חדשות), בחלוקה למשרות פנויות זמנית ומשרות פנויות לחלוטין.

תרשים מס’ 3:

התפלגות המשרות הפנויות הפוטנציאליות

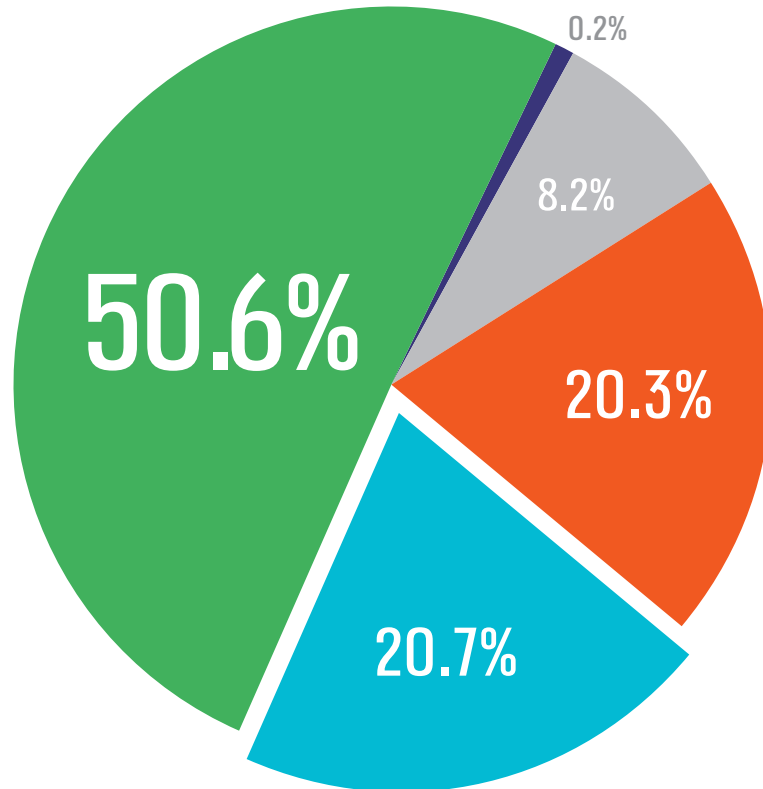


● משרות פנויות זמנית

● משרות פנויות לחלוטין

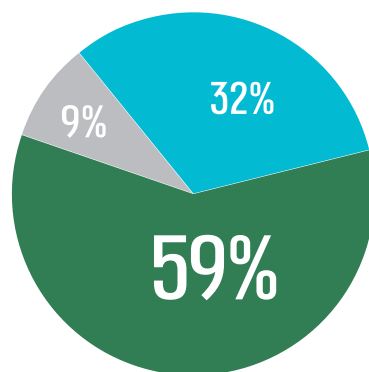
תרשים מס' 4:

התפלגות דרכי איוש המשרות הפנויות הפוטנציאליות



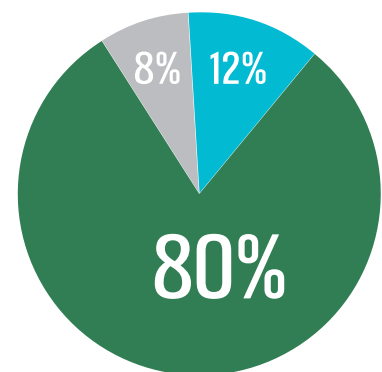
● מילוי מקום
● משרות פנויות ללא איוש
● מינוי בפועל
● הטלת תפקיד
● משרות שאוישו בדרכים אחרות

משרות פנויות זמנית



● מילוי מקום
● מינוי בפועל
● פנויות/מאוישות בדרכים אחרות

משרות פנויות לחלוטין

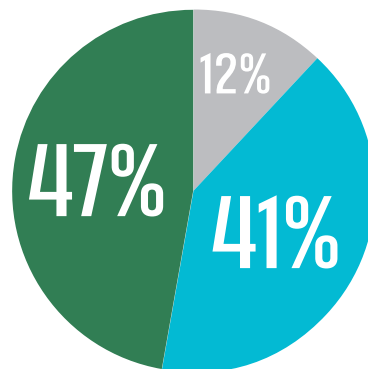


בכלל, ניתן לראות כי האיוש של משרות פנויות זמנית ושל משרות פנויות לחלוטין על ידי עובדים במילוי מקום ועובדים במינוי בפועל מהווה אחוז נמוך ביחס לכלל המשרות הפוטנציאליות (כ-40 אחוז לעומת כ-20 אחוז בהתאמה). מהנתונים עולה כי יש יותר עובדים ממלאי מקום במשרות הפנויות זמנית מאשר במשרות פנויות לחלוטין.

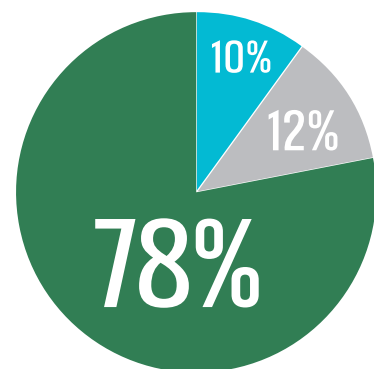
תרשים מס' 5:

פילוח המשרות הפנויות הפוטנציאליות במשרדי הממשלה ובמערכת הבריאות

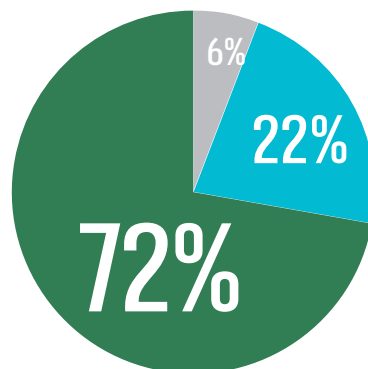
משרות פנויות זמנית
משרדי הממשלה



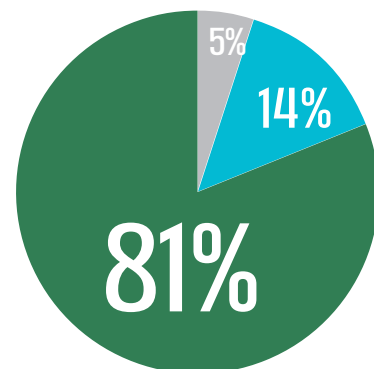
משרות פנויות לחלוטין
משרדי הממשלה



משרות פנויות זמנית
מערכת הבריאות



משרות פנויות לחלוטין
מערכת הבריאות



● מילוי מקום
● מינוי בפועל
● פנויות/מאוישות בדרכים אחרות

● מילוי מקום
● מינוי בפועל
● פנויות/מאוישות בדרכים אחרות

¹² יש לציין שנמצאה אוכלוסייה במערכת הבריאות של כ-2,200 עובדים שלא זוהתה באופן מהימן על פי הפרמטרים שנבחנו. נמצא כי לכ-50 אחוז מהם יש עיסוק בפועל המעיד על העסקה זמנית שאינה בהכרח מילוי מקום. על כן, קבוצה זו הוסרה מהאוכלוסייה הנסקרת בדוח זה.

ניתן לראות התנהלות דומה של מערכת הבריאות ומערכת משרדי הממשלה באיוש המשרות הפנויות לחלוטין ובהיקף השימוש בכלי האיוש הזמניים. נמצא שוני באופן איוש המשרות הפנויות זמנית, אשר רווח יותר במשרדי הממשלה.¹²

3.2 משכי זמן של מילוי מקום

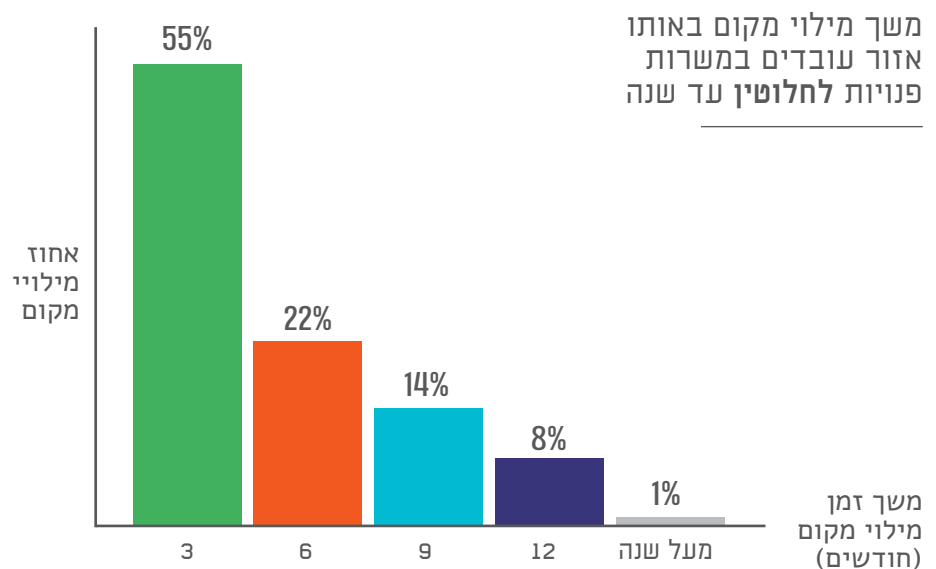
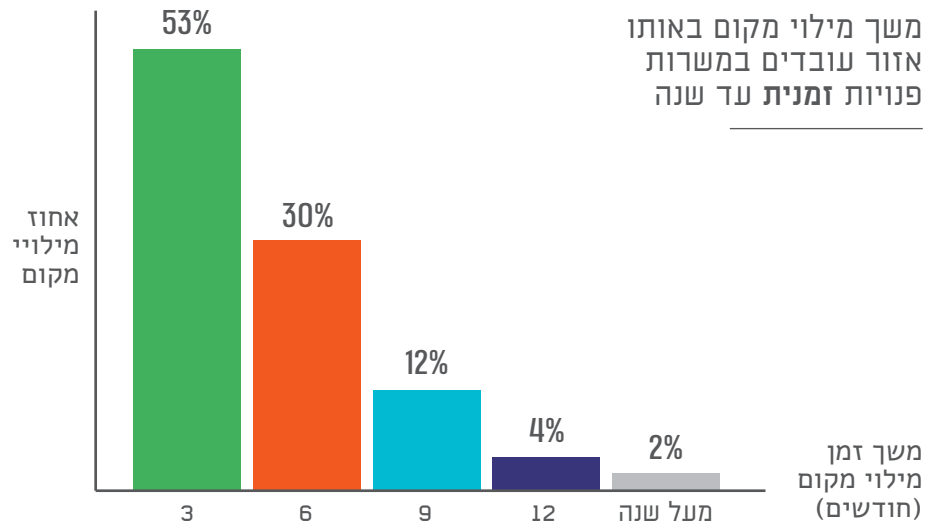
"לגבי מילוי מקום לתקופה שצפויה להסתיים תוך פחות משנה (...) העסקת עובד שנבחר באופן זה תוגבל לתקופת מילוי המקום ובכל מקרה לא יותר משנה אחת בלבד באותו משרד ממשלתי או יחידת סמך. העסקתו של העובד ממלא המקום תוגבל בזמן עד לסיום הליכי המכרז או עד שנה, לפי המוקדם". [נוהל העסקת עובדים במילוי מקום מס' 1.9]

- מדיניות העסקת עובדים במילוי מקום התייחסה לארבעה סוגי מילוי מקום:
- מילוי מקום לתקופה של עד שנה (הליך הבחירה על פי פסקה 11.933 בתקשי"ר)
 - מילוי מקום לתקופה של עד שלוש שנים (הליך הבחירה על פי פסקה 11.98 בתקשי"ר)
 - מילוי מקום לתקופה של יותר משלוש שנים – הליך הבחירה במכרז פומבי
 - מילוי מקום למשרה פנויה לחלוטין – הליך הבחירה על פי פסקה 11.933 ורק לאחר תום המועד האחרון להגשת המועמדות.

לאור משך הזמן הקצר שחלף מאז פרסום ההנחיה, בדקנו את משכי הזמן של שני סוגי מילוי מקום:

1. מילוי מקום במשרות הפנויות זמנית שהוגדרו על ידי המשרדים כאיוש זמני לתקופה של עד שנה (מדגם מייצג של כ-50 אחוז מהאוכלוסייה הנסקרת שלגביה הייתה אינדיקציה למילוי מקום). בדיקה זו התייחסה להעסקת העובד באותו משרד בלבד.
2. משרות שזוהו כפנויות לחלוטין במהלך תקופת הדוח.
3. להלן התפלגות משכי הזמן של עובדים במילוי המקום במשרות פנויות, באופן מצרפי באותו משרד.

תרשים מס' 6: משכי זמן של עובדים במילוי מקום במשרות פנויות



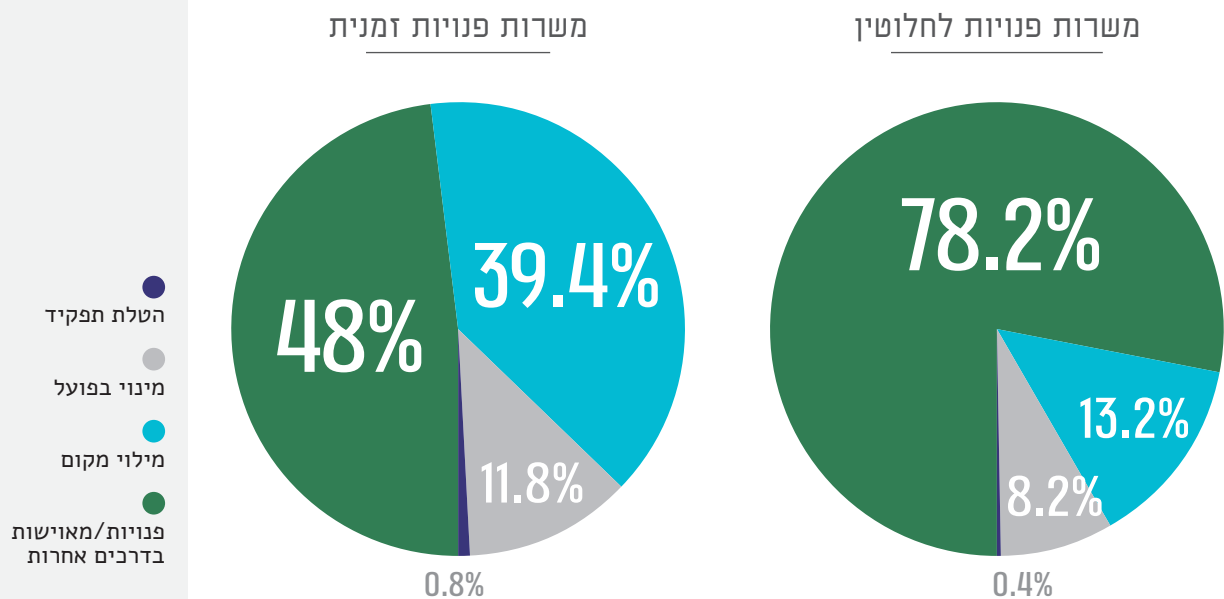
ניתן לראות כי מרבית העובדים ממלאי המקום הועסקו לתקופה של עד שלושה חודשים באותו משרד. יש אחוז קטן של עובדים שחרג ממשך הזמן שהוגדר מראש למילוי המקום (18 עובדים). מבדיקה שערכנו עולה כי החריגה ממשך הזמן המרבי נבעה משתי סיבות עיקריות:

1. העסקה במקצוע רפואי אשר לגביו ניתן אישור העסקה מרבי של שנתיים.
2. נסיבות מיוחדות שנוצרו בחלוף הזמן אשר הצדיקו אישור חריג. לדוגמה, הארכת חל"ת של עובד שמשוריית עברו המשרה או יציאה לחל"ד של עובדת שהועסקה במילוי מקום ומיצוי זכויותיה המגיעות לה על פי החוק (העסקה של 60 יום ממועד חזרתה לאחר חופשת הלידה).

3.3 מענק חד-פעמי לעובדים בגין הטלת תפקידים של משרה שהתפנתה באופן זמני

מדד זה עוסק בכמות ובמאפיינים של הטלות התפקיד המלוות במענק במשרדי נחשון, ובסקר ייעודי שהועבר בקרב סמנכ"לי מנהל ומשאבי אנוש ומנהלי משאבי אנוש. הסקר עוסק במודעות לאפשרות להשתמש במנגנון הטלת תפקיד, באפקטיביות המנגנון והתאמת הפתרון של הטלת תפקיד ומענק לצורכי משרדי הממשלה ומערכת הבריאות. בתקופת הדוח בחנו את אצילת הסמכויות שניתנה למשרדי נחשון להטלת תפקיד עם מענק לעובדים בגין משרות שהתפנו (פנויה זמנית – 2,619, פנויה לחלוטין – 2,805). כפי שניתן היה לראות בתרשים מס' 4, הממצאים מצביעים על שיעור שימוש נמוך בכלי של הטלת התפקיד, העומד על כ-0.2 אחוזים מסך המשרות הפנויות.

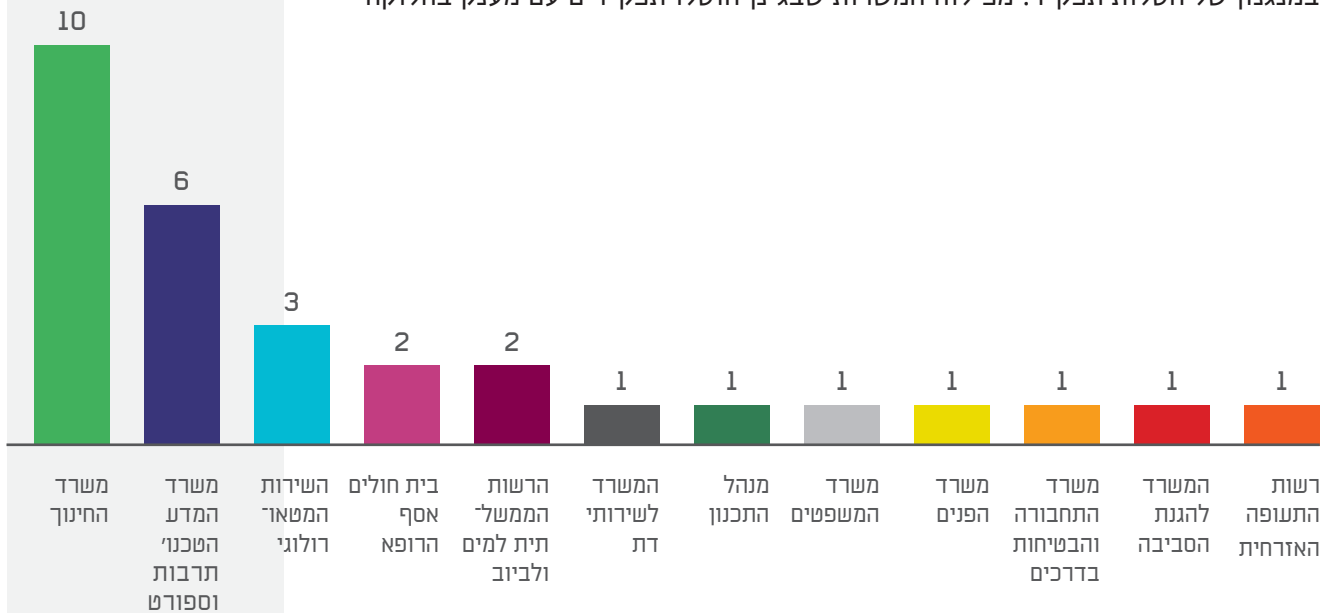
תרשים מס' 7: התפלגות של דרכי איוש המשרות הפוטנציאליות במשרדי נחשון
מהתרשימים שלעיל ניתן לראות כי אחוז השימוש בהטלת תפקיד נמוך באופן משמעותי ביחס לשימוש בכלי האיוש האחרים.



נציין כי בתקופת הדוח בוצעו 30 הטלות תפקיד עם מענק בכ-40 אחוז מכלל משרדי נחשון. מרבית הטלות התפקיד עם המענק ניתנו במשרדי נחשון מגל ראשון ומגל שני. כמעט לא נעשה שימוש במנגנון בקרב משרדי נחשון מגל שלישי.

תרשים מס' 8: התפלגות כמות הטלות התפקיד במשרדי נחשון

במשרד החינוך, במשרד המדע והטכנולוגיה ובמשרד התרבות והספורט, נעשה שימוש במנגנון של הטלות תפקיד. מפילוח המשרות שבגינן הוטלו תפקידים עם מענק בחלוקה



למדרג שירות המדינה, נמצא שמרביתן שייכות לסגל התיכון (כ-37 אחוז) ולסגל מסד (כ-33 אחוז).

משך הזמן הממוצע של הטלת תפקיד הוא כ-4.5 חודשים. מרבית הטלות התפקיד עם המענק ניתנו לנשים (כ-73 אחוז).

3.3.1 סקר מנהלי משאבי אנוש בנושא מענק בשל הטלת תפקיד

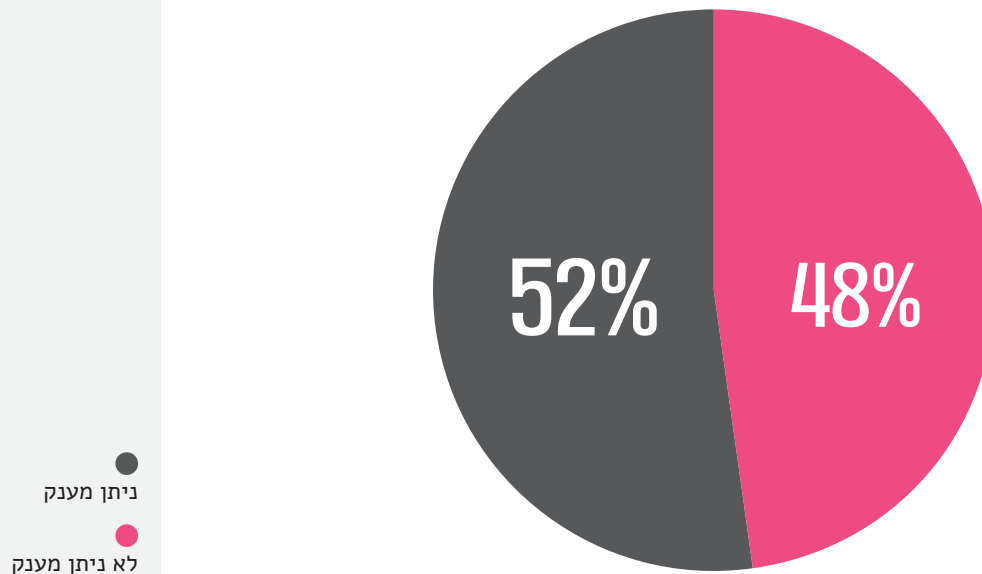
מדיניות הטלת התפקיד והמנגנון המיישם אותה נועדו להפחית בכמות העובדים במילוי מקום ולעודד מציאת פתרון לחוסר זמני בעובדים על ידי הטלת תפקידים על עובד אחר במשרד, בנוסף על תפקידו. במסגרת האצלת הסמכויות למשרדי נחשון, ניתנה להם האפשרות להשתמש במענק חד-פעמי, כתגמול לעובדים במקרה של הטלת תפקיד עליהם.

לפי הנתונים, נראה כי בוצע שימוש מועט במנגנון זה בקרב המשרדים ובמערכת הבריאות. פנינו בסקר לסמנכ"ל מינהל ומשאבי אנוש ולמנהלי משאבי האנוש (להלן "המנהלים"), על מנת להבין את הסיבות לשימוש המועט יחסית במענק על הטלת תפקיד.

הסקר עסק בשלושה נושאים מרכזיים:

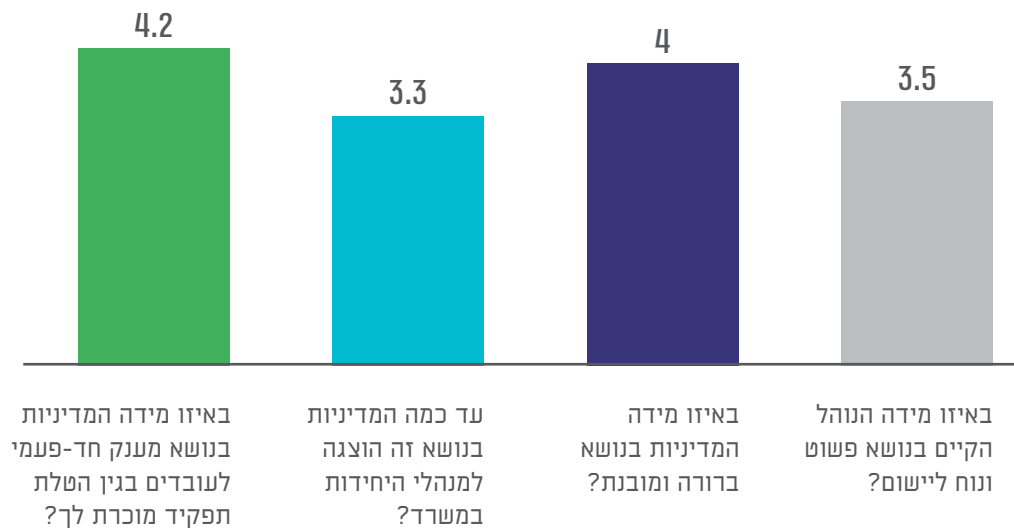
1. היכרות עם המדיניות והמנגנון של מתן המענק
 2. התאמת המנגנון לצרכים ולמימוש בשטח
 3. מדיניות ונוהל הטלת תפקיד כפתרון לאיוש משרות פנויות
- הסקר נשלח במייל ל-67 סמנכ"לים למינהל ומשאבי אנוש ולמנהלי משאבי האנוש של משרדי נחשון, והשיבו עליו כ-61 אחוז מהם. כמחצית מהמשיבים על הסקר העידו כי במשרדם ניתן מענק חד-פעמי לעובד בשל הטלת תפקיד.

תרשים מס' 9: התפלגות הענקת מענק חד-פעמי בשל הטלת תפקיד במשרדים



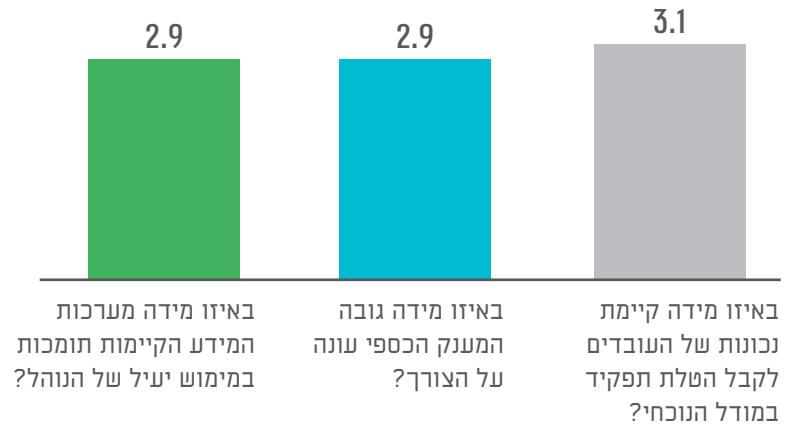
1. היכרות עם המדיניות והמנגנון של הענקת מענק על הטלת תפקיד

תרשים מס' 10:



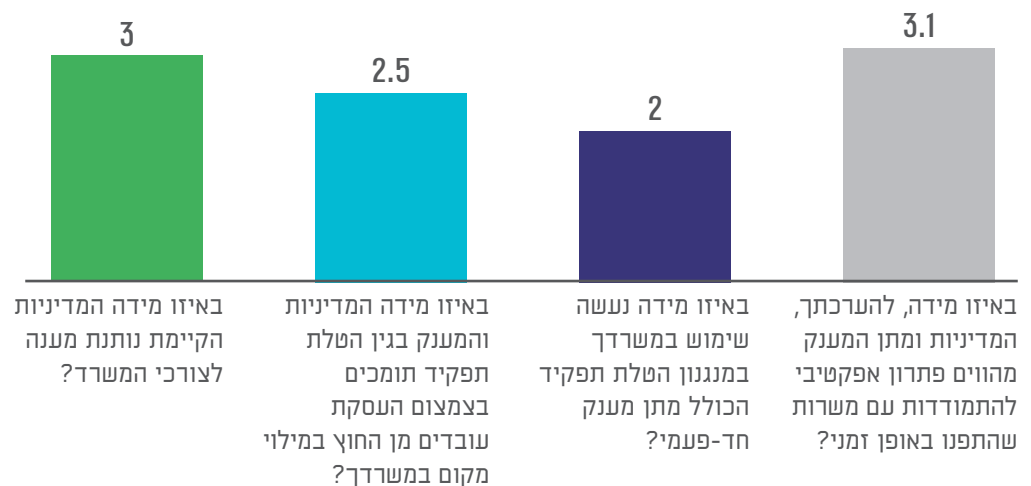
על פי הסקר, המנהלים מעריכים כי המדיניות בנושא הטלת תפקיד ככלל ובהקשר של מתן המענק בפרט ברורה במידה רבה. עם זאת, מההערות המילוליות עולה כי דרג המנהלים במשרדי נחשון גל שלישי לא היה מודע ליכולתו להשתמש במנגנון זה. כפי שמראה התרשים לעיל, הנוהל להטלת תפקיד עם מענק מוערך על ידי הנשאלים כנוח ליישום במידה בינונית עד רבה, הצגת הנוהל למנהלי היחידות הוערכה כבינונית וכתוצאה מכך גם מודעותם לנוהל הוערכה כבינונית וכפחותה מזו של המנהלים.

2. התאמת המנגנון לצרכים ולמימוש בשטח תרשים מס' 11:



נכונות העובדים לקבל הטלת תפקיד הוערכה כבינונית, וגם גובה המענק הוערך כעונה על הצורך במידה בינונית. תמיכת מערכות המידע במימוש הנוהל הוערכה כבינונית.

3. מדיניות ונוהל של הטלת תפקיד, כפתרון לאיוש משרות פנויות תרשים מס' 12:



המשיבים בסקר מעידים כי נעשה שימוש במידה מועטה במענק החד-פעמי להטלת תפקיד ככלי לאיוש משרות פנויות.

המנהלים מעריכים כי המדיניות והמענק תומכים במידה מועטה עד בינונית בצמצום העסקת עובדים במילוי מקום. נוסף לכך, הם מעריכים כי המדיניות נותנת מענה לצורכי המשרד ופתרון אפקטיבי להתמודדות עם משרות פנויות במידה בינונית.

מניתוח ההתייחסויות המילוליות של המנהלים עולה כי רוב המשיבים מכירים ביתרונות הגדולים הפוטנציאליים שבמנגנון הטלת התפקיד ורואים בו מנגנון יצירתי וחיוני, אך גם מזהים קשיים וחוסר גמישות ביישומו. הועלו בעיקר **יתרונות** הכוללים חיסכון כספי והתייעלות; עידוד עובדים לקחת תפקידים נוספים על מנת להתפתח ולהתמקצע; חשיפה

לתחומי עשייה חדשים; הזדמנות לתת לעובדים טובים תגמול; העלאת המוטיבציה של עובדים; והזדמנות לפתרון נוח מבלי להביא עובד חדש לזמן קצר, על כל התקורה הכרוכה בכך.

ואולם, **מנגנון הטלת התפקיד נתפס כמנגנון המתאים ליישום בתנאים מסוימים**, לא בכל מצב, זאת כתלות ברמת העומס בארגון ובאופי התפקידים. אם רמת העומס המוטלת על העובדים גבוהה וגם כך יש מחסור בכוח אדם, עולה הקושי להטיל עומס נוסף על העובדים. באופן כללי, הפתרון נתפס כמתאים חלקית ולזמן מוגבל, כי עובד יתקשה לאורך זמן למלא שני תפקידים במקביל. תנאי נוסף ליישום קשור כאמור באופי התפקיד ובמורכבותו. לטענת המנהלים, ניתן להטיל על העובדים תפקידים שהם פשוטים יחסית לתפקידים מקצועיים מאוד או כאלו הקשורים במתן שירות (קבלת קהל), שבהם יש קושי להטיל תפקיד על עובד אחר.

החיסרון העיקרי של מנגנון הטלת התפקיד כפי שהוא נתפס על ידי המנהלים הוא גמישות בלתי מספקת. אותה גמישות חסרה בעיקר בתנאים שהוגדרו להטלת תפקיד: משך תקופת ההטלה המזערית והמרבית, תכולת ההטלה (משרה שלמה או חלקית). חיסרון אחר שעולה הוא שיטת הדיווח הרבעונית (ולפיה ניתן לדווח בכל רבעון) הפוגעת ביישום המדיניות ומונעת שימוש בהטלת תפקיד באופן נרחב יותר. המנהלים העלו את הצורך במתן מענק לתקופות הקצרות משלושה חודשים ובדיווח לא לפי רבעון ולא לאחר מרכז פומבי. הועלה הצורך לתת מענק על מטלות ספציפיות ולא רק במצב של הטלת התפקיד כולו. נושא נוסף שעלה בסקר כגורם המקשה על יישום המדיניות הוא גובה המענק, שנתפס כנמוך מדי ולא אטרקטיבי.

קשיים שעלו מן הסקר הקשורים בהיבטים טכניים ביישום הנוהל:

- חוסר תיאום בין הגופים המעורבים ביישום הנוהל, המיוחס בעיקר למחלקת השכר.
- חוסר תמיכה של מערכות המידע.
- מודעות לא מספקת למדיניות – מהסקר עולה כי למנהלים ממושרדי גל שלישי לא היה ברור אם המדיניות לעיל תקפה גם לגבי משרדם.
- מודעות לנוהל בקרב מנהלים.

לסיכום, נראה כי רמת המודעות ורמת הבנה של המדיניות והנוהל גבוהות בסך הכול בקרב המנהלים, למעט אלו ממושרדי נחשון גל שלישי. למרות זאת, מתוך ההתייחסות המילולית נראה שרמת המודעות וההיכרות עם הנוהל אינה מספקת ושרמת המודעות של מנהלי היחידות למדיניות פחותה מזו של הסמנכ"לים ושל מנהלי משאבי האנוש. מנהלי משאבי האנוש רואים ערך ויתרון בצמצום העסקת ממלאי מקום ככלל ובאמצעות מנגנון זה בפרט.

עולה כי נדרש שיפור בתהליך יישום הנוהל, מבחינת תיאום בין גופים ותמיכת מערכות המידע. נוסף לכך, לצד ההבנה העקרונית של יתרונות המדיניות והנוהל, קיים פער משמעותי בין כללי הנוהל, התאמתו וגמישותו ובין הצרכים בשטח, הן בהיבט של תנאי השימוש בו (בדגש על השיטה הרבעונית) והן בהקשר של גובה המענק.

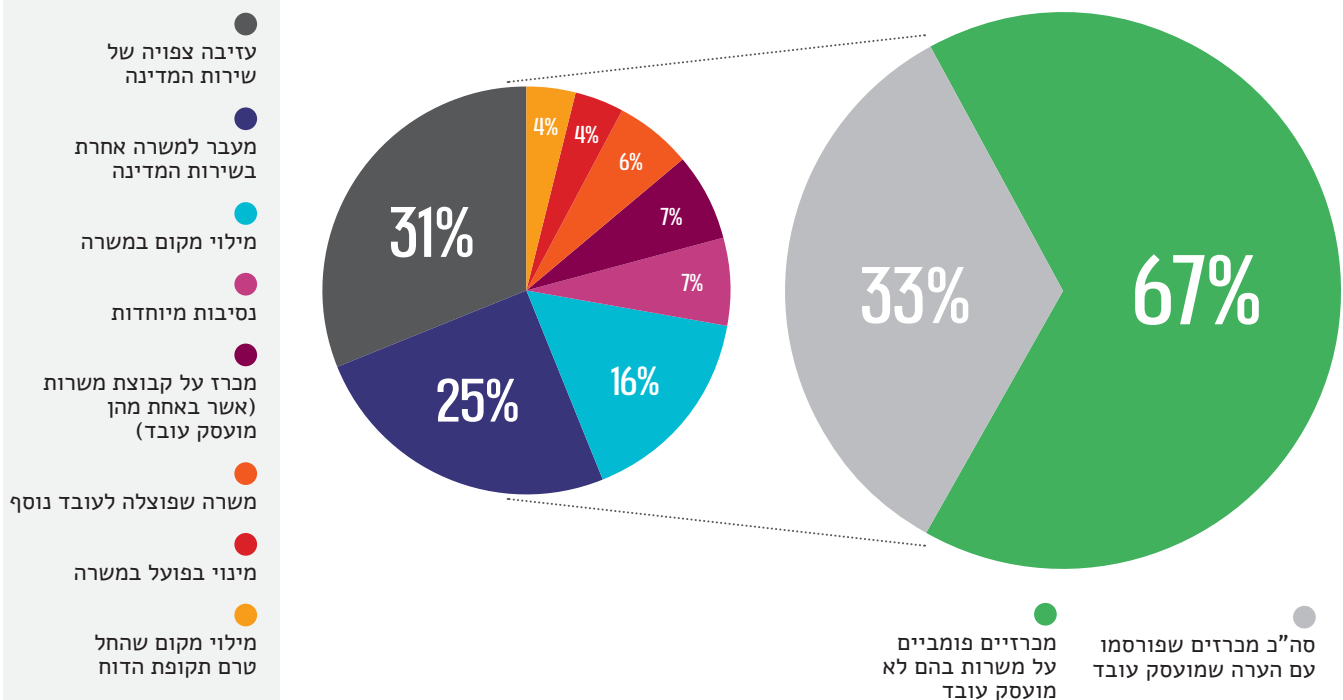
ב. שוויון הזדמנויות בהליכים מכרזיים פומביים

מדד זה בוחן את תקינות ההליך השוויוני במכרזים פומביים משני היבטים: שיעור המכרזים שפורסמו עם ההערה שבמשרה מועסק עובד, ושיעור מכרזים שפורסמו עם ההערה וזכה בהם ממלא המקום.

3.4 מכרזים למשרה המאושרת על ידי עובד במילוי מקום

מכרזים פומביים נעשים על פי נהלים וכללים, שנועדו להבטיח את שוויון ההזדמנויות של המועמדים. בחינת מכרזים למשרות שבהן מועסק עובד זמני תלמד על מימוש הנהלים והכללים בהקשר זה. המדד בודק את היקף המכרזים הפומביים שפורסמו עם ההערה "במשרה מועסק עובד". הערה זו מופיעה בפרסום מפני שייתכן שבמשרה מועסק עובד במילוי מקום, עובד המשובץ במינוי בפועל, עובד לקראת פרישה או עובד העתיד לעבור למשרה אחרת (בשל זכייה במכרז).

תרשים מס' 13: היקף המכרזים הפומביים שפורסמו בתקופת הדוח



במרבית המשרות שפורסמו עם הערה, ההערה מתייחסת לעובד שעתידי לפנות את המשרה¹³. בתקופת הדוח, פורסמו 4,719 מכרזים פומביים. הממצאים מראים שב-33 אחוז מכלל המכרזים הפומביים שפורסמו, הועסק במשרה עובד בעת פרסום המכרז ומשכך פורסם המכרז עם ההערה "במשרה מועסק עובד".

¹³ עזיבה צפויה בגין הודעה על התפטרות, על פרישה לגמלאות או על יציאה לחל"ת.

א. מכרזים שפורסמו עם הערה

בכ-16 אחוז ממכרזים אלו (המהווים ארבעה אחוזים מכלל המכרזים הפומביים), הועסק עובד במילוי מקום בעת פרסום המכרז.

ב. מכרזים שפורסמו עם הערה וזכה בהם ממלא המקום

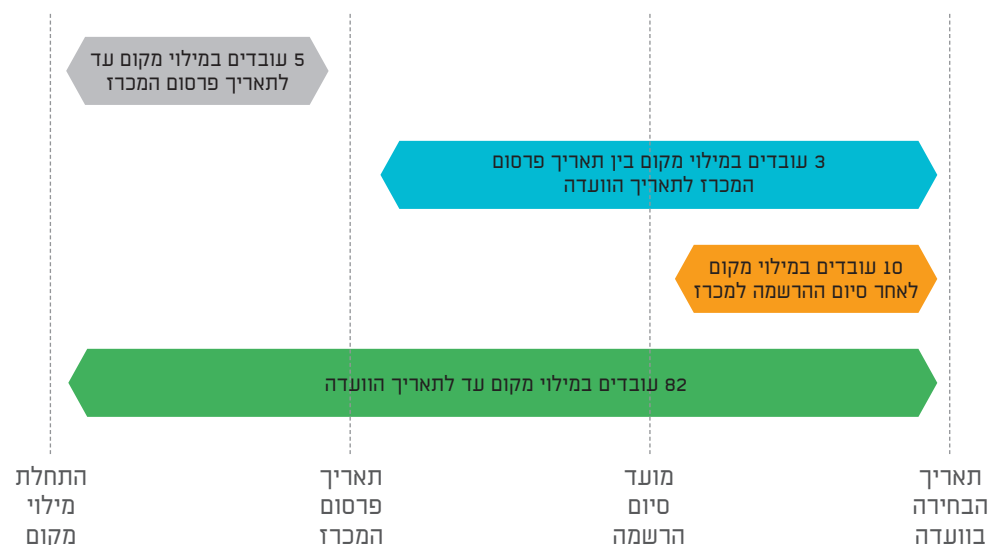
בכשליש מהמכרזים שפורסמו עם הערה, העובד שאייש את המשרה בדרך של מילוי מקום בעת הפרסום אף זכה במכרז. מניתוח הנתונים נמצא כי מרבית הזוכים במכרזים אלו היו עובדים במקצועות הבריאות (כ-50 אחוז רופאים). נתונים אלו מתייחסים לעובדים במילוי מקום שהועסקו במשרה בעת פרסומה במכרז. על מנת לשקף תמונה מלאה של ממלאי המקום שגם זכו במכרזים אלו, בחרנו לבדוק את אופן העסקתם לפני ואחרי מועדי פרסום המכרזים. בסעיף הבא נציג נתונים אלו בפירוט.

3.5 עובדים שהועסקו כממלאי מקום וזכו במכרז פומבי למשרות שאותן איישו

מדד זה בודק את היקף המכרזים הפומביים שבהם זכה עובד שהועסק במילוי מקום במשרה שפורסמה שרם בחירתו במכרז. מהממצאים עולה כי ב-2 אחוזים מכלל המכרזים הפומביים זכו עובדים שהועסקו במשרה שפורסמה בדרך של מילוי מקום (מאה עובדים). כ-80 אחוז ממכרזים אלו פורסמו עם ההערה ש"במשרה מועסק עובד". ב-20 אחוז מהמשרות שפורסמו במכרזים פומביים ללא הערה שובצו עובדים במילוי מקום לאחר פרסום המכרז או ששיבוצם במילוי מקום במשרה הסתיים לפני פרסום המכרז (ולכן לא פורסמה הערה על עובד שמועסק במשרה).

תרשים מס' 14: עובדים במילוי מקום שזכו במכרז על המשרה שאיישו

תמונת מצב זו משקפת התנהלות המחייבת בדיקה מעמיקה של מקרים אלו ומאפייניהם.



משרדי הממשלה	כתוצאה מנסיבות	מקצוע במצוקה	פעלו שלא בהתאם לנוהל	סה"כ
19	–	1	20	
34	31	11	77	

מבדיקה זו עולה כי מרבית המכרזים הפומביים שבהם זכו עובדים שהיו לפני כן ממלאי מקום שייכים למערכת הבריאות. את הסיבות לחריגים אלו ניתן לסווג לשלוש קבוצות – כתוצאה מנסיבות, מקצוע במצוקה ופעלו שלא בהתאם לנוהל:

1. **כתוצאה מנסיבות** – עובדים שהועסקו במילוי מקום במשרה שהתפתה באופן זמני והסטטוס שלה השתנה למשרה פנויה לחלוטין, או עובדים שחזרו למשרתם הקודמת במהלך תקופת ניסיון.

2. **מקצוע במצוקה** – נמצאו 31 מקרים שבהם נבחרו עובדים שהועסקו במילוי מקום במשרות שהוגדרו כ"מקצועות במצוקה" או כ"מקצועות במצוקה אקוטית". בחוזר אגף הבריאות מיום 29.8.2017 פורסמה רשימת תפקידים אשר לגביהם ניתן לאשר העסקה במילוי מקום אף שטרם הסתיים מועד ההרשמה למכרז.

3. **משרדים "שפעלו לא בהתאם לנוהל"** – מקרים של העסקת עובדים במילוי מקום לפני פרסום מכרז, בניגוד לנוהל. במערכת הבריאות נמצאו 11 מקרים כאלה: שניים במרכז רפואי ברזילי אשקלון, שלושה בבית חולים באר יעקב, ארבעה במרכז הרפואי לגליל, מקרה אחד בבית חולים הלל יפה בחדרה ואחד נוסף במרכז רפואי פדה-פורייה. בכל המקרים נמצא כי האישור למילוי מקום הנו בסמכות בתי החולים על פי הנוהל, אך בתי החולים חרגו מסמכותם, ואיישו משרה במילוי מקום טרם פרסום מכרז. נציין כי על מנת לבצע מהלך שכזה, היה על בתי החולים לפנות בבקשה לנש"מ לאישור.

נמצא מקרה אחד במשרדי הממשלה שבו ניתן אישור חריג על ידי רפרנט המשרד. לאור ניתוח הנתונים, נראה כי מרבית המקרים של עובדים שהיו ממלאי מקום וזכו במכרז על המשרה שאותה איישו (טרם פרסום המכרז) הם תוצאה של נסיבות מיוחדות או של צורך לאיש מקצועות במצוקה.

ג. גמישות ניהולית

3.6 בקשות חריגות

מספר הבקשות החריגות שהוגשו לנש"מ דרך מערכת מרכב"ה במסך "מסלול משרה לאיוש" אינו משקף את סך הבקשות שנשלחו לרפרנטים באמצעים אחרים. ממצאי דוח "בקשות חריגות" העלו כי הוגשו ב-8 חמש בקשות של מקרים חריגים לרפרנטים של מערכת הבריאות בנציבות שירות המדינה. חמש הבקשות כללו שתי בקשות למילוי מקום במקצועות במצוקה ושלוש בקשות למילוי מקום במקרים נקודתיים כתוצאה מנסיבות. לרפרנטים של משרדי הממשלה הוגשה בקשה אחת, בשל נסיבות מיוחדות שדרשו הארכת מילוי מקום.

ד. מערכות מידע

הגדרת אוכלוסיית הדוח בוצעה על ידי זיהוי של אינדיקציות במערכת מרכב"ה המאפשרות להצביע על העסקה במילוי מקום. בשליפת הנתונים הראשוניים נמצאו כעשרת אלפים עובדים אשר בתיקם האישי נמצאה לפחות אינדיקציה אחת מבין השש. סינון ראשוני של האוכלוסייה כלל הורדה של עובדים המועסקים בסוגי העסקה שאינם עולים בקנה אחד עם העסקה במילוי מקום, כגון העסקה בכתב מינוי, הרשאה להעסקה, תקופת ניסיון וכד'. סינון ראשוני זה הקטין את היקף העובדים הפוטנציאליים למילוי מקום ל-8,680 עובדים. על מנת להגיע לאוכלוסיית העובדים המועסקים במילוי מקום בוצעו בדיקות מדגמיות רבות והצלבת נתונים, ונמצא כי קיימים דיווחים רבים אשר מצביעים על חוסר מהימנות ותקפות של ארבע מבין האינדיקציות כאמור לעיל. לדוגמה, עובדת קבועה יצאה לחופשת לידה ומשרתה סומנה ב"מסלול משרה לאיוש" כ"איוש זמני" לצורך מילוי מקום. עם חזרתה של העובדת למשרתה הקבועה לא שונה מסלול האיוש של המשרה בתקן ועובדת זו הופיעה כממלאת מקום על אף היותה קבועה. כדי לתקף את בסיס הנתונים ואת התמונה העולה ממנו, התייחסנו בדוח זה לאוכלוסיית העובדים ממלאי המקום אשר בתיקם האישי נמצאו שתי אינדיקציות הנחשבות לאמינות ולתקפות באופן יחסי (סיכום קליטת עובד חדש והקצאה ארגונית). כתוצאה מזיהוי האוכלוסייה באמצעות שתי האינדיקציות האלו הוגדרה אוכלוסיית ממלאי המקום, המונה 2,971 עובדים.

3.7 העסקה במילוי מקום

כפי שהוסבר בפרק המתודולוגיה, הסוגיות של טיוב נתונים¹⁴ והיעדר הגדרה מדויקת ומהימנה של העסקה במילוי מקום עלו ביתר שאת במהלך כתיבת דוח זה¹⁵. בסיס נתונים שאינו אחיד, מהימן ותקף והתבססות על מערכת אינדיקציות שאינן ודאיות מקשים על ההגדרה והזיקוק של אוכלוסיית העובדים המועסקים במילוי מקום ושל היקף המשרות שהיו פנויות לאיוש זמני או פנויות לחלוטין.

נספח ג' מפרט את האינדיקציות הקיימות וסוקר את החוזקות והחולשות של כל אחת מהן. בתהליך שליפת הנתונים נראה כי הגורמים המרכזיים לחוסר מהימנות הנתונים הם:

1. **מגוון טבלאות תשתית שאינן מטיבות ואינן ברורות למשתמש.** לא ברור למשתמש איזה נתון יש להזין בהן ומתי (לעתים בגין ערכים מתנגשים), וכך במקרים רבים בעלי תפקידים במשרדים אינם מזינים את הנתונים הנדרש.
2. **בעת פתיחת סוג מידע, כגון "מסלול משרה לאיוש", או סוג פעולה כגון "מינוי בפועל", תאריך הפתיחה מוזן אוטומטית (ולעתים אפשר עדיין לערוך אותו, כך שמהימנותו חלקית).** אין חובת הזנה של תאריך סגירה (תאריך סגירה מתקבל רק אם נפתחים שוב אותו סוג מידע או אותה פעולה בנוגע לאובייקט).
3. **מחסור בבדיקות לוגיות –** קיים מחסור חמור בבדיקות לוגיות בין שדות ופריטי מידע שונים, שלעתים סותרים זה את זה תורתית (עובד הנמצא בתקופת ניסיון מקבל במערכת את הסימון "במילוי מקום") או תפעולית (עובד שזכה במכרז והנו קבוע מקבל במערכת את הסימון "באיוש זמני").
4. **שדות הכרחיים שאינם בשימוש –** שדות רבים אינם מוגדרים כ"שדה חובה" שעל המשרד למלא. באופן זה שדות שהיו יכולים לשמש כאינדיקציה או לסינון ופילוח אינם יעילים כי הם אינם מתוחזקים. דוגמה לכך הוא השדה "מצב משרה" (הגדרת משרה כ"מוקפאת", כ"מיועדת לביטול" וכדומה), אשר נשאר ריק והיה יכול לשמש כאינדיקציה למשרות המיועדות למילוי מקום.
5. **שליפת נתונים היסטוריים –** לא ניתן לשלוף נתונים היסטוריים באמצעות דוחות אד-הוק על נתוני תוכנית ארגונית.
6. **משרות פנויות לחלוטין המסומנות כמשרות פנויות זמנית –** עקב בעיית הרשאות, עובד שעובר למשרד אחר בדרך של מינוי בפועל או לצורך תקופת ניסיון לא ניתן לשמור את המשרה הקודמת. במקרה כזה מרכז "ה מגדירה למשרה שהתפתה" עובד מרכזי" (מעין ישות "צל" פיקטיבית עם מס' עובד פיקטיבי) ומדווחת שהוא שומר את המשרה. בשל כך נוצרת בעיה של "עובדים מרכזיים" פיקטיביים שהמשרד לא סגר, והמשרה שאמורה להיות פנויה לחלוטין מסומנת כמשרה פנויה זמנית.

¹⁴ לסוגיות באיסוף הנתונים ועיבוד המידע ראו נספח ג'.

¹⁵ לרשימת מקורות המידע ראו נספח ב'.

3.8 בקשות חריגות

במסגרת מסך "מסלול משרה לאיוש", מלבד האפשרות לקבוע אם מדובר במשרה לאיוש זמני או קבוע, יש אפשרות להגשת בקשה לאיוש חריג. בפועל, כלל לא נעשה שימוש באפשרות זאת במשרדי הממשלה, ובמערכת הבריאות נעשה בה שימוש מועט. כמו כן, בבדיקה עם הרפרנטים נמצא כי מוגשות אליהם בקשות חריגות באופן תדיר באמצעים אחרים ולא דרך מערכת מרכז"ה. בקשה שמאושרת על ידי רפרנט מעודכנת על ידו בתיק העובד בשדה "מעקב אחר משימות". יש לציין כי האישור נשמר אך את הבקשות אפשר למחוק והן לא תמיד נשמרות.

3.9 הטלת תפקיד

במרכז"ה פותח סוג המידע "הטלת תפקיד", המאפשר למנהלים להטיל תפקיד על עובד ולהעניק לו מענק כספי חד-פעמי בגין ביצוע התפקיד הנוסף. במהלך הפיתוח הוגדרו התנאים המתאימים להטלת התפקיד. בעת בחינת האפשרות להטיל על עובד מסוים תפקיד נוסף, המערכת בודקת את התנאים שנקבעו לגבי נתוני המשרה וכן את נתוני העובד ואז מאפשרת או חוסמת את הטלת התפקיד. נוסף לכך, פותח דוח הנשען על נתוני הטלות התפקיד ומציג את הטלות התפקיד בטבלה, לצורכי בקרה. כחלק מבדיקות הבקרה שבוצעו לצורך כתיבת דוח זה, הופק "דוח הטלת תפקיד". מניתוח הדוח עלו כמה בעיות אשר חייבו בדיקה מעמיקה:

1. בדיקות לוגיות של הטלת תפקיד – בעת פתיחת סוג המידע "הטלת התפקיד",

המערכת בודקת את המשרה שבגינה ניתן המענק לעובד:

- אם המשרה מתאימה לכללים – ניתן להטיל עליה את התפקיד.
- אם המשרה נמצאה לא מתאימה להטלה – המשרד יכול לבקש אישור חריג מהנציבות.

עם זאת, בעת שליפת הדוח, המערכת בודקת שוב את נתוני המשרה נכון למועד הפקת הדוח, כך שאין אפשרות לדעת את היקף הבעיות שצפו בעת הטלת התפקיד משני היבטים עיקריים:

- בדוח סומנו משרות אשר הוטלו על עובדים למרות מחוון המסמל שהמשרה אינה מיועדת להטלת תפקיד. מחוון זה מתייחס לסטטוס המשרה במועד שליפת הדוח ולא במועד הטלת התפקיד. מחוון זה אינו מהימן בבדיקת תקינות התהליך בהיבט המשרות.
- לא ניתן לדעת כמה בקשות להטלת תפקיד הוגשו לאישור הנציבות ונדחו (הדוח מציג רק הטלות שמומשו).

2. הטלות תפקיד על עובדים במשרות אמון ועל עובדים במילוי מקום – לא קיימת

חסימה לביצוע הטלת תפקיד של משרות על עובדים אלו, יש רק התראה במערכת. כמו כן, לא ניתן לזהות הטלות תפקיד שבוצעו במשרות על עובדים אלו.

3. אישור בקשות חריגות להטלות תפקיד – בשדה "נימוק לאישור חריג" של הנציבות

הופיעו נימוקים לאישור חריג, אף שלא סומנה פנייה לאישור בקשה חריגה לנציבות. משכך, לא ניתן לדעת אם הטלת התפקיד אכן אושרה על ידי רפרנט.

מסקנות
ותובנות
מרכזיות

4

דוח בקרה זה בוחן לראשונה את סוגיית ממלאי המקום בשירות המדינה ובכך מהווה תשתית ובסיס למעקב ולבחינת מגמות בנושא זה לאורך השנים. במסגרת תהליך כתיבת הדוח התגלו פערים מהותיים בזיהוי אוכלוסיית ממלאי המקום, פערים העשויים להעיד על נוהלי דיווח לא אחידים ועל חוסר תמיכה של מערכת מרכזית. לכן, הסדרה של הדיווח ושל תהליך ההעסקה היא צעד חיוני לצמצום העסקה במילוי מקום.

א. העסקת עובדים באופן זמני

1 תיאור הממצאים

היקף העסקה במילוי מקום:

נמצא כי כ-23 אחוז מהעובדים שנקלטו בתקופה הנסקרת הם עובדים מחוץ לשירות המדינה שנקלטו בדרך של מילוי מקום (במשרות פנויות זמנית ובמשרות פנויות לחלוטין). כ-20 אחוז מהמשרות הפנויות הפוטנציאליות מאוישות בדרך של מילוי מקום על ידי עובדים מחוץ לשירות המדינה ומרביתן משרות פנויות זמנית ומשרות במשרדי הממשלה.

אחוז נמוך מהמשרות מאויש באמצעות מינוי בפועל של עובדים מתוך שירות המדינה. אחוז נמוך מהמשרות הפנויות הפוטנציאליות, כ-0.2 אחוזים בלבד, מאויש באמצעות הטלת תפקיד על עובדים מתוך שירות המדינה.

משך זמן מילוי המקום במשרות המוגדרות "לתקופה של עד שנה" הוא לרוב עד שלושה חודשים. נמצא מספר קטן של חריגות (תקופה של יותר משנה), אשר תואמות להנחיות שניתנו למערכת הבריאות או נגרמו כתוצאה מנסיבות מיוחדות.

היקף השימוש במנגנון הטלת תפקיד:

בסקר למנהלי משאבי האנוש נראה כי קיימת מודעות חלקית לאופן השימוש בהטלת תפקיד ברמת דרג המנהלים במשרדים המשתייכים לגל שלישי.

המנהלים הצביעו על יתרונות מספר בקימו של מנגנון תגמול בגין הטלת תפקיד, שעיקרם: חיסכון כספי והתייעלות, עידוד עובדים לקחת תפקידים נוספים להתפתחות ולהתמקצעות, חשיפה לתחומי עשייה חדשים, הזדמנות לתת לעובדים טובים תגמול, העלאת המוטיבציה של עובדים והזדמנות לפתרון נוח מבלי להביא עובד חדש לזמן קצר, על כל התקורה הכרוכה בכך.

עם זאת, המנהלים הצביעו גם על **חסרונות במנגנון המקשים על יישומו**. עיקרי החסרונות: התנאים המוגבלים ליישומו, הקושי ביישומו בתפקידים עמוסים ובתפקידי מתן שירות, חוסר הגמישות בהטלת התפקיד מבחינת שיטת התגמול לפי רבעונים והמגבלות על משך הטלת התפקיד ועל גובה המענק. כל אלה מהווים חסמים ליישומו.

2 תובנות

נושא העסקת עובדים במילוי מקום נבחן לראשונה בדוח זה. מסמך המדיניות, אשר היווה תשתית תורתית להנחיית הנציב, הצביע על היעדרם של נתונים ממוחשבים בנציבות שירות המדינה שהיו יכולים לסייע בבחינת היקף התופעה של העסקת ממלאי מקום בשירות המדינה ולכן לא ניתן להעיד על מגמה. עם זאת, ובמגבלות נתוני הדוח, נראה כי אחוז ממלאי המקום שעלה מן הנתונים אינו מעיד על העסקה נרחבת של ממלאי מקום. כמו כן, היקף השימוש הקטן במנגנון הטלת תפקיד מעיד על התנהלות מתונה בכלי.

נראה כי מימוש המדיניות בהקשר של סוג המשרות ומשך איושן הנו תקין. גם מההיבט של משכי הזמן לא נמצאו חריגות בהעסקת עובדים במשרות שהוגדרו לתקופה של "עד שנה".

מידת השימוש בהטלת תפקיד נמוכה ביחס למידת השימוש בכלי האיוש האחרים ולא הייתה רווחת במשרדי נחשון. רוב משרדי נחשון שהשתמשו בסמכות שניתנה להם להטלת תפקיד הם מגל ראשון ומגל שני, ובקרב משרדי נחשון גל שלישי כמעט ולא נעשה שימוש, בעיקר מחוסר מודעות לנוהל.

מעיון בנתונים המופיעים בתרשים מספר 8, ניתן להתרשם שמשרד המדע הטכנולוגיה התרבות והספורט, על אף שהינו משרד קטן עשה שימוש יעיל במנגנון של הטלת תפקיד ובכך צמצמו את העסקת העובדים במילוי מקום.

מנגנון הטלת תפקיד עם מענק כספי לצדו עשוי להוות פתרון בעל יתרונות רבים, במקרים של משרות שמתפנות זמנית וכתחליף לממלא מקום.

3 המלצות

- הסדרה של הנתונים במערכות הטכנולוגיות – סימון אחיד ומחייב של אוכלוסיית ממלאי המקום במשרות פנויות זמנית ופנויות לחלוטין.
- המשך מעקב אחר המגמות של היקף העובדים המועסקים במילוי מקום ושל אופן איושן של המשרות הפוטנציאליות, באמצעות בחינה עיתית של אופן יישום המדיניות. זאת במטרה לשקף את העמידה ביעד לצמצום העסקות במילוי מקום.
- עידוד השימוש בהטלת תפקיד בשירות המדינה והרחבת שימוש זה בדרכים הבאות:
 - התאמה והגמשה של התנאים להטלת תפקיד כך שניתן יהיה ליישם אותה בקלות רבה יותר. זאת על ידי בחינת ההגבלות על זמן מתן המענק (לפי רבעונים) ועל גובה המענק וכן על ידי בחינת היקף הטלת תפקיד.
 - הגברת המודעות בקרב משרדי גל שלישי, מנהלים וגורמי משאבי אנוש.
 - הרחבת השימוש בכלי מענק חד-פעמי לכלל משרדי הממשלה במסגרת פיילוט לשנה (בתחולה מיום פרסום הנחיית הנציב).
 - שיפור התיאום והתמיכה בהטלת תפקיד של מערכות המידע, מחלקת שכר.

ב. שוויון הזדמנויות בהליכים מכרזיים

1 תיאור הממצאים

כשליש מהמכרזים הפומביים מתפרסמים עם ההערה "במשרה מועסק עובד". הערה זו מתפרסמת באופן אוטומטי כאשר בעת הפרסום מועסק עובד במשרה, בין שמדובר בממלא מקום ובין שמדובר בעובד המיועד לפנות את המשרה מכל סיבה שהיא (פרישה לגמלאות, מעבר למשרה אחרת וכד').

מתוך המכרזים המתפרסמים עם הערה, כ-16 אחוז (המהווים ארבעה אחוזים מכלל המכרזים הפומביים) הם בגין עובדים במילוי מקום המאיישים את המשרה בעת פרסומה. כשני אחוזים מכלל המכרזים הפומביים הסתיימו בבחירת עובדים שעבדו כממלאי מקום במשרה טרם פרסומה.

בכ-80 אחוז מהמקרים, היו אלו זכויות במכרזים שפורסמו עם הערה שבמשרה מועסק עובד, בעיקר במערכת הבריאות. זאת מכמה טעמים: "כתוצאה מנסיבות", "מקצוע במצוקה" ו"פעלו שלא בהתאם לנוהל". מרבית המקרים נבעו משתי הסיבות הראשונות שיש הצדקה בבסיסן.

2 תובנות

בדוח הרפורמה לשיפור מנגנוני ההון האנושי, צוין כי ממצאי דוח מבקר המדינה לשנת 2005 שעסק בנושא הצביעו על כך שביותר **ממחצית** מהמכרזים הפומביים שנבדקו, נבחר עובד שהועסק במשרה קודם לכן במילוי מקום.

באפריל 2015 פורסם **מסמך מדיניות** בנושא אצילת סמכויות להעסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום. הבעיה העיקרית שהוצגה היא היעדרם של נתונים ממוחשבים לצורך בחינת היקף התופעה של העסקת ממלאי מקום בשירות המדינה ומידת השפעתה על הליכי המכרזים.

הממצאים שהוצגו במסמך המדיניות הצביעו על ממצאים דומים, ולפיהם קרוב ל-50 אחוז מהמכרזים הפומביים במשרדי הממשלה וכ-75 אחוז מהמכרזים הפומביים במערכת הבריאות מתפרסמים עם ההערה "במשרה מועסק עובד" (בשנים 2011-2014). אף כי סביר להניח כי באחוז ניכר ממכרזים אלה הסיבה לפרסום ההערה היא העסקת עובד במילוי מקום, אין בידינו נתונים מדויקים בעניין זה, ולכן קיים קושי להסיק מסקנות מבוססות.

לצורך בחינה השוואתית נוספת, נבחנו מכרזים פומביים שפורסמו בין תאריך 01/10/2014 לתאריך 31/03/2016. נמצא כי פורסמו 3,337 מכרזים פומביים. מתוכם, 1,480 מכרזים פורסמו עם ההערה "מועסק עובד במשרה" והם מהווים 44 אחוז מכלל המכרזים הפומביים שפורסמו (יצוין כי בשנת 2015 הייתה החלטה בדבר הקפאת פרסום מכרזים).

- ממצאי המדד מלמדים על הימצאות מכרזים פומביים שבהם זכה ממלא מקום במשרה שאותה איש קודם היציאה למכרז. נמצא כי במרבית המקרים, המכרזים פורסמו עם ההערה ש"במשרה מועסק עובד" והיו שייכים בעיקר למערכת הבריאות, בשל "מקצועות במצוקה"; אחוז מועט של מקרים בוצע שלא בהתאם להליך שנקבע בנוהל.
- ממצאי המדד מלמדים על מגמת צמצום בהיקף המכרזים הפומביים המתפרסמים עם ההערה "במשרה מועסק עובד".
- כמו כן, אנו מלמדים על מידה מועטה של מכרזים פומביים שבעת פרסומם היה מועסק עובד במילוי מקום.

ההסדרה החדשה נועדה למגר את התופעה של ממלאי מקום המתמודדים במכרז למשרה שאותה הם מאיישים, כדי למנוע פגיעה בשוויוניות בהליך המכרזי וכדי להפחית את הגורם המרתיע בהגשת מועמדות למכרז. זאת מאחר שהעובד ממלא המקום נתפס כבעל יתרון וכמי שסיכוייו לזכות גדולים יותר. בהקשר זה הוחרגו תפקידים שהוגדרו כמקצועות במצוקה. הממצאים מראים כי התופעה לא מוגרה באופן מוחלט אך יש מגמה של צמצום בכמות המכרזים המתפרסמים עם הערה בגין איזש על ידי עובד במילוי מקום. תופעה זו שכיחה במקצועות הבריאות שהוחרגו בעניין זה, וכן נובעת מנסיבות מיוחדות אשר לא ניתן לצפות מראש ומשכך הנוהל לא יכול לתת להן מענה.

3 המלצות

- בחינה לאורך זמן של היקף המכרזים הפומביים שמתפרסמים עם הערה בגין עובד המועסק **במילוי מקום** ושל היקף העובדים המועסקים במילוי מקום וזכו במכרזים.
- בחינה או חידוד ההנחיות באשר לפרסום מכרז פומבי טרם קליטת עובד במילוי מקום במקצועות במצוקה.
- ההערה "במשרה מועסק עובד", המופיעה באופן אוטומטי כשהמשרה מאוישת על ידי ממלא מקום בעת פרסום המכרז ואינה מבהירה שמדובר במילוי מקום, עלולה לפגוע בתדמית שירות המדינה שכן מועמדים עשויים להימנע מהגשת מועמדות. מומלץ לבחון את המדיניות הקיימת, לכלול סיווג של האפשרויות המחייבות הערה במכרז, לרבות עובד במילוי מקום, ולציין מפורשות את מועד פינוי המשרה ככל שמדובר במקרים אחרים, כגון עזיבה מתוכננת, חופשה ללא תשלום הצפויה להימשך יותר משלוש שנים, פרישה לגמלאות וכד'.

ג. גמישות ניהולית

1 תיאור הממצאים

- נמצא מספר מועט של בקשות אשר הוגשו לרפרנטים בנש"מ. בקשות אלו הוגשו לנציבות כתוצאה משינוי בנסיבות המשרה. הרפרנטים העידו על בקשות נוספות שהועלו לאישורם אשר נוהלו מחוץ למערכת מרכב"ה.
- מאחר שתוכניות העבודה לשנת 2016-2017 לא תמכו במדד איכות התכנון, לא היה ניתן לבחון את אחוז המשרות שאוישו במילוי מקום שהתפנות הייתה צפויה מראש מסך המשרות הצפויות להתפנות.

2 תובנות

חריגים אלו הוצפו על ידי המשרדים. כמות הפניות הנמוכה מעידה על כך שהנוהל נותן מענה למרבית המקרים. עם זאת, ייתכן שהדבר מעיד על שימוש מועט במערכות המידע לצורך תיעוד בקשות חריגות.

3 המלצות

במסגרת הדרישות למערכות המידע, יש לתת את הדעת על מתן מענה טכנולוגי מחייב ונגיש, לבצע הטמעה נאותה בקרב המשרדים והרפרנטים ולהגביר אכיפה של הרפרנטים. בתוכניות העבודה לשנת 2018 ניתן ביטוי להערכות המשרדים לאיוש משרות שהתפנות צפויה מראש. יש להמשיך במגמה זו על מנת שניתן יהיה למדוד מדד זה בעתיד.

ד. מערכות מידע

1 תיאור הממצאים

הנתונים המוצגים במסמך זה מבוססים על המידע הנמצא במרכז"ה. על אף המאמצים לאתר את אוכלוסיית ממלאי המקום לצורך כתיבת הדוח, המידע שהתקבל נשען על נתונים חלקיים, לא מהימנים ולא מטויבים. הפיתוחים שנעשו בנושא קליטות עובדים, ובעיקר בתחומים מילוי מקום והטלת תפקיד, אינם נותנים את המענה הנדרש לצורכי הבקרה. יודגש כי הפיתוחים נעשו לאחר הגשת מסמכי דרישות, על ידי אגף הבקרה ונציגות של הרפרנטים שזיהו את הקושי באיסוף הנתונים עבור נושאי אצילה אלו. אי מהימנות הנתונים והפער בין מה שנדרש למה שהתקבל לאחר סיום הפיתוח נגרמו עקב שילוב הסיבות שלהלן:

1. מסמכי הדרישות יושמו באופן חלקי ולא נתנו מענה מקיף.
2. לא הוכן מסמך אפיון מפורט, שיכול היה להציג את כל התרחישים ואת המענה הממוחשב עבורם.
3. בסיס נתונים לא מטויב ולא מהימן – בעקבות הזנות של מידע שגוי, בחירת פרמטרים לא מתאימים וטבלאות תשתית לא מתוחזקות.
4. חוסר חמור בלוגיקה עסקית או בחוקה עסקית אשר היו יכולות לחסום שגיאות ואנומליות בדיווחים או להתריע עליהן.
5. תפעול שגוי של המשתמשים בכלים הקיימים ובפיתוחים החדשים שניתנו להם – בעקבות הטמעה או הדרכה לא מספקות או מהיכרות חלקית עם המערכת ויכולותיה.

2 תובנות

1. מערכת מרכז"ה בשלב זה אינה מסוגלת לתמוך ולהוות כלי בקרה באופן מלא על תהליך העסקת עובד במילוי מקום.
2. קיימת חשיבות לשיתוף כלל בעלי העניין בתהליכי הדרישה והפיתוח של המערכת, החל משלב גיבוש הדרישות ועד לשלב בדיקות הקבלה והטמעת המערכת (בעלי עניין בנציבות, במשרדים ובתי החולים).

3 המלצות

1. יש להכין מסמך דרישות מקיף שיתבסס על ממצאי הדוח ועל התקלות והחריגות שזוהו, ושיאושר על ידי בעלי העניין השונים. על בסיס מסמך הדרישות אפשר יהיה להכין מסמך אפיון מפורט שייתן מענה:
 - להיבטי הלוגיקה והחוקה העסקיות הנדרשות בהעסקת עובד במילוי מקום.
 - למגוון תרחישים אפשריים העלולים להיווצר כחלק מתהליך קליטת עובד במילוי מקום.

- לטיוב טבלאות התשתית הרלוונטיות לנושא מילוי המקום.
- להיבטי ה-UI (ממשק משתמש).

- < חיוני שבלחיצת כפתור ניתן יהיה לקבל את רשימת כל העובדים המועסקים במילוי מקום, בכל רגע נתון (גם נתונים היסטוריים).
- < חיוני שבלחיצת כפתור ניתן יהיה לקבל את רשימת כל המשרות המסומנות למילוי מקום (משרות זמניות ומשרות פנויות לחלוטין).

נתונים אלו חייבים להיות מהימנים עבור המשרדים, הרפרנטים ושאר בעלי העניין – אמת אחת.

2. טיוב הדוחות המובנים שמרכב"ה פיתחה, בעקבות הממצאים שעלו בדוח זה ובדוח קליטת עובד.
3. ביצוע בדיקות קבלה מקיפות למערכת, בשיתוף כל בעלי העניין.
4. ביצוע הדרכה והטמעה למשרדי הממשלה, כך שתפעול המערכת יהיה מיטבי, ללא הזנות שגויות, וייעשה שימוש נכון בטבלאות תשתית מטיבות.

סיכום
ההמלצות
והאחריות
לביצוע

5

סיכום ההמלצות והאחריות לביצוע

תחום הבדיקה	תת תחום בדיקה	המלצה	אחריות להובלה	שותפים
העסקת עובדים באופן זמני	היקף העסקה במילוי מקום	בחינה עיתית של אופן יישום המדיניות לצורך שיקוף העמידה ביעדים	- ממונים ורפרנטים ברמה הרבעונית - אגף בקרה ברמה המערכתית, במועד שייקבע בתוכנית העבודה	
	מנגנון הטלת תפקיד	הגברת המודעות לכלי ועידוד השימוש בו	ממונים על משרדי הממשלה, יחידות הסמך ומערכת הבריאות ורפרנטים	
		בחינת ההתאמות הנדרשות והגמשת התנאים להטלת תפקיד	אגף בכיר אסטרטגיה	- ממונים - לשכה משפטית - והממונה על השכר - אגף בכיר לבקרת ניהול ההון האנושי
שוויון הזדמנויות בהליכים מכרזיים		המשך מעקב אחר המגמות של היקף המכרזים שפורסמים עם הערה בגין מילוי מקום והיקף העובדים המועסקים במילוי מקום וזכו במכרזים	- אגף בכיר בחינות ומכרזים ברמה השוטפת - אגף בקרה ברמה המערכתית, במועד שייקבע בתוכנית העבודה	
		בחינה או חידוד ההנחיות באשר לפרסום מכרז פומבי טרם קליטת עובד במילוי מקום במקצועות במצוקה	ממונה על מערכת הבריאות	
		בחינת המדיניות בנושא ההערה המופיעה באופן אוטומטי במשרות שבהן מועסק עובד בעת פרסום המכרז וקידודן כדי שניתן יהיה לשלוח מידע עליהן	אגף בחינות ומכרזים	
גמישות ניהולית	בקשות חריגות	יש לחדד את הנהלים באשר להגשה של בקשות חריגות מהמשרדים וניהול הטיפול באותן בקשות במערכת המידע	ממונים ורפרנטים	אגף הבקרה
מערכות מידע	התאמת מערכות המידע לתהליכי העבודה	- כתיבת מסמך דרישות הכולל: • זיהוי כלל אוכלוסיית ממלאי המקום • שליפה אוטומטית אחידה ומהימנה של אוכלוסיית ממלאי המקום והמשרות הפוטנציאליות למילוי מקום	אגף בכיר אסטרטגיה	- אגף הבקרה - ממונים ורפרנטים - אגף מערכות מידע - משרדי הממשלה - ובתי החולים
		כתיבת חוקים לוגיים למערכת החוקה	חוקאי	- אגף אסטרטגיה - אגף הבקרה - ממונים ורפרנטים
		טיוב נתוני אוכלוסיית ממלאי המקום הקיימים במערכת	משרדי הממשלה	ממונים ורפרנטים

6

נספחים

נספח א' משרדי נחשון

1. משרד הכלכלה
2. משרד הפנים
3. המשרד לשירותי דת
4. בית חולים הלל יפה – חדרה
5. משרד החינוך
6. משרד החקלאות ופיתוח הכפר
7. הרשות להגבלים עסקיים
8. השירות המטאורולוגי
9. משרד המדע והטכנולוגיה ומשרד התרבות והספורט
10. משרד המשפטים
11. בית חולים פורייה
12. בית חולים אסף הרופא
13. משרד הבריאות
14. רשות האכיפה והגבייה
15. הרשות הממשלתית למים ולביוב
16. משרד התחבורה
17. הרשות לשוק ההון
18. משרד הרווחה
19. המרכז הרפואי לגליל – נהריה
20. בית חולים ברזילי – אשקלון
21. משרד הבינוי והשיכון
22. רשות התעופה האזרחית
23. המשרד לביטחון פנים
24. משרד התקשורת
25. משרד התיירות
26. מנהל התכנון
27. מרכז גריאטרי ע"ש שוהם
28. השירותים הווטרינריים
29. רשות האוכלוסין וההגירה
30. נציבות שירות המדינה
31. המשרד לשוויון חברתי
32. המשרד להגנת הסביבה
33. משרד העלייה והקליטה
34. משרד האנרגיה

נספח ב' מקורות המידע

מס' סידורי	שם הדוח	מקור הדוח	מפיק הדוח	תאריך הפקת הדוח
2.1.1	דוח אוכלוסיית עובדים במילוי מקום (בסיס נתונים ממערכת מרכב"ה HR SE16N)	מרכב"ה	אגף הבקרה + מרכב"ה	אוקטובר 2017
2.1.2	דוחות אד-הוק 1. משרות שהתפנו באופן זמני 2. משרות שהתפנו לחלוטין 3. עובדים במינוי בפועל	מרכב"ה	אגף הבקרה	אוקטובר 2017
2.1.3	טבלאות מדרג שירות המדינה	נציבות שירות המדינה	אגף תכנון אסטרטגי + ממונה על מערכת הבריאות	
2.1.4	דוח הטלת תפקיד	מרכב"ה	אגף הבקרה	אוקטובר 2017
2.1.5	דוח מכרזים פומביים	מערכת הגיוס המקוונת	אגף בחינות ומכרזים	נובמבר 2017
2.1.5	דוח זוכים במכרזים	מערכת הגיוס המקוונת	אגף בחינות ומכרזים + מרכב"ה	נובמבר 2017

נספח ג' סוגיות באיסוף הנתונים ובניתוחם

בעת ביצוע תהליך האיסוף והעיבוד של המידע לדוח זה עלו הסוגיות המתודולוגיות הבאות:

1. **בעיות במהימנות הנתונים** במהלך שלב איסוף הנתונים לדוח, נתקלנו בקושי רב לאתר את כלל העובדים המועסקים במילוי מקום. כפי שמתואר בטבלה שלהלן, נמצאו שש אינדיקציות שונות היכולות להצביע על כך שהעובד מועסק במילוי מקום. לאחר בדיקות מדגמיות והצלבת נתונים, נמצאו שתי אינדיקציות היכולות להצביע על העסקות אותנטיות של מילוי מקום. יתר האינדיקציות לא נמצאו אמינות ואינן יכולות להצביע לבדן על כך שהעובד מועסק במילוי מקום (אלא רק לחזק את ההשערה). ועדיין, גם שתי האינדיקציות שנבחרו לצורך זיהוי אוכלוסיית העובדים המועסקים במילוי מקום אינן משקפות באופן מלא את כלל העובדים המועסקים במילוי מקום בשירות המדינה. זאת משום שבמקרים מסוימים, משתמשי המערכת אינם מחויבים (באמצעות שדות חובה, למשל) או מכוונים על ידי המערכת להזין את המידע המדויק שנוגע לשתי האינדיקציות הנ"ל.
 1. **מאפייני האוכלוסייה שזוהתה כאוכלוסיית ממלאי מקום** לאחר בחינת המידע שהתקבל מכל אינדיקציה, ולצורך הצגת מצג המשקף בצורה מהימנה ככל האפשר את אוכלוסיית העובדים במילוי מקום, הוחלט על אימוץ שתי אינדיקציות – "איוש זמני למשרה" בהקצאה ארגונית ו"אופן כניסה לשירות – מילוי מקום" בטופס סיכום קליטה, כאינדיקציות המספקות את המידע המהימן ביותר למילוי מקום. לגבי האינדיקציה של "איוש זמני למשרה" בהקצאה ארגונית, הוחרגו עובדים שזכו במכרז לאותה משרה. יתר האינדיקציות אינן מצביעות בפני עצמן על הימצאותו של עובד במילוי מקום.
 1. **אופן הוצאת הנתונים** הנתונים הופקו ישירות מבסיס הנתונים (טרנ' SE16N) (ראו נספח ב').
 1. **בעיות מערכתיות** הדוחות המובנים במערכת (כולל דוחות אד-הוק) לא נתנו מענה מספק לצורכי הדוח. התגלה קושי להפיק נתונים על המשרות לאורך התקופה (באד-הוק, למשל, יש אפשרות להוציא רק נתונים שנכונים ליום הוצאת הדוח על משרות).
- קיים חוסר במערכת דוחות גנרית, המאפשרת גמישות בהוצאת הנתונים בכלל ובהוצאת הנתונים הרלוונטיים לאורך תקופה בפרט. כמו כן, קיימת בעיה של שדות שאינם חשופים לדוחות המובנים (לדוגמה, הסימונים בטופס סיכום קליטה ואופן כניסה לשירות).

שש האינדיקציות למילוי מקום

בטבלה שלהלן מפורטות שש האינדיקציות שנבחרו בדוח כמצביעות על מילוי מקום.
יובהר כי קיימת חפיפה בכמות העובדים בין האינדיקציות השונות.

אינדיקציה שנבחרה בדוח	חוזקות/חולשות	גודל האוכלוסייה	אינדיקציה
V	האינדיקציה נמשכת אוטומטית כשמסמנים מסלול משרה לאיוש. האינדיקציה נשאבת מרשומה קודמת של הקצאה ארגונית, כך שאם עובד היה במילוי מקום, עזב וחזר כעובד קבוע האינדיקציה תישאר. כדי להסיר עובדים כאלו הנתונים הוצלבו עם נתוני המכרזים והוסרו עובדים שזכו במכרז על המשרה.	1621	אינדיקציית "איוש זמני למשרה" בהקצאה ארגונית – עובדים שקיימת להם אינדיקציה לאיוש זמני (מילוי מקום עד שנה/מילוי מקום עד שלוש שנים/מילוי מקום יותר משלוש שנים/מילוי מקום במשרה פנויה לחלוטין) בסוג המידע "הקצאה ארגונית" במערכת.
V	מסך סיכום קליטה אינו מסך חובה בכל מקרי הקליטה. לדוגמה – במעבר בין-משרדי או שינוי שיבוץ. אמינות המידע בשדה זה תלויה במידה רבה באנשי משאבי האנוש במשרד וברמת בקיאותם בכללים.	2065	טופס סיכום קליטת עובד חדש – עובדים שאותם סימנו ידנית כעובדים שנכנסו לשירות המדינה במילוי מקום. הסימון נמצא בטופס סיכום קליטת עובד, שמופיע כחלק ממסכי הקליטה במערכת.
X	בטבלת התשתית של תת-קבוצת עובד קיימים ערכים מתנגשים שעשויים להביא לדיווח לקוי. לדוגמה, עובד במילוי מקום המועסק בחוזה שכר כולל – קיימות שתי אפשרויות לדיווח: 1. חוזה מילוי מקום (סמל 31) 2. חוזה מיוחד – שכר כולל (סמל 14) קיים נוהג שדיווח תת-קבוצת עובד "חוזה מילוי מקום" מדווח כאשר העובד משובץ במשרה בשיא כ"א לעומת עובד במילוי מקום המשובץ במשרה בעב"צ שידווח לו תת-קבוצת עובד "משימה חולפת". לא קיימות בדיקות לוגיות המציפות אנומליות בדיווח. לדוגמה, נמצאו עובדים בתת-קבוצה "חוזה מילוי מקום" הנמצאים בתקופת ניסיון.	6535	תת-קבוצת עובד "חוזה מילוי מקום" (סמל 31) – עובדים עם תת-קבוצת עובד "חוזה מילוי מקום" בסוג המידע "הקצאה ארגונית" במערכת.
X	אם הכניסה הראשונית של העובד הייתה במילוי מקום עם "איוש זמני" ואותו עובד המשיך ברצף למשרה קבועה, סיבת הפעולה תישאר "איוש זמני" אלא אם המשרד ישנה זאת באופן יזום. אמינות המידע בשדה זה תלויה במידה רבה באנשי משאבי האנוש במשרד וברמת בקיאותם בכללים.	1842	סיבת פעולה 62/63 (איוש זמני) – עובדים שבסיבת הפעולה של הקליטה/שינוי שיבוץ שלהם מופיעות המילים "איוש זמני".
X	האינדיקציה מסמנת את המשרה ולא את העובד, כך שהמשרד לא משנה את מסלול האיוש למשרה. יהיו מקרים שבהם ייקלט עובד באופן קבוע למילוי מקום היות שהאינדיקציה נשארה. לדוגמה, אם עובדת חוזרת מחל"ד, שבמהלכה סומנה המשרה למילוי מקום, ולא שינו את אופן איוש המשרה, העובדת תסומן במילוי מקום. הוחרגו מספר אוכלוסיות מחובת מילוי המסך. ניתן לשנות ידנית את הנתון.	2453	מסלול משרה לאיוש זמני – עובדים שנקלטו במשרה המסומנת כמיועדת לאיוש זמני.
X	לא מדובר בהכרח במילוי מקום מבחץ, אלא ייתכן שהעובד נמצא במינוי בפועל או שהעובד שלו שמורה המשרה נמצא בתקופת ניסיון והעובד המשובץ במשרה נבחר במכרז עם הערה.	5724	עובד המשובץ במשרה המשוריינת לעובד אחר – עובדים שהיו משובצים למשרה ששמורה לעובד קבוע.

שליפת עובדים במילוי מקום

במרכב"ה קיימים דוחות מספר שאמורים היו לסייע בשליפת הנתונים ופותרו על פי דרישות נציבות שירות המדינה. בשימוש בדוחות לצורכי הדוח, הוצפו בעיות באמינות הנתונים שהוזנו ובחוזק האינדיקציות שעליהן מתבססים הדוחות.

1. **דוח "מילוי מקום – משרות"**. דוח זה מציג את כל העובדים ששובצו במשרות אשר יועדו לשיבוץ זמני במסך "מסלול משרה לאיוש". בדוח זה התגלו עובדים שזוהו על ידי המערכת כממלאי מקום, בגין דיווח או שימוש לא תקין ב"מסלול משרה לאיוש" (האינדיקציה "מסלול משרה לאיוש זמני"). למשל, בדוח התקבלו משרות אשר הוגדרו כמשרות לאיוש זמני עקב יציאה של העובדת הקבועה לחל"ת, ובסופו של דבר לא שובץ עובד במילוי מקום במשרות הנ"ל. בעת חזרת העובדת הקבועה הייעוד של המשרה לאיוש זמני נשאר, ובדוח שהופק נמצאה העובדת הקבועה שחזרה מחל"ד.

2. **ממלאי מקום שהשתלבו בשירות המדינה באופן קבוע**. דוח זה מציג עובדים שהייתה להם אינדיקציה של מילוי מקום, שלאחר מכן הוסרה. גם בדוח זה, התגלו עובדים שזוהו על ידי המערכת כממלאי מקום, דיווח לקוי בסימון המשרה ב"מסלול משרה לאיוש" (האינדיקציה "מסלול משרה לאיוש זמני").

הפקת הנתונים

תאריך הפקת הנתונים ממרכב"ה: 15.10.2017.

תאריכי תוקף הנתונים: הוצאו נתוני העובדים שהיו תקפים בתקופת הדוח (01.04.2016–30.09.2017) עבור עובדים שתאריך השיבוץ שלהם במשרה היה בתקופת הדוח.

אוכלוסיות שהוחרגו מהדוח

- סינון משרות שקבוצת העובד שלהם היא לא עובדי מדינה (1).
- סינון משרות שמופיע להן סוג המידע "בכירים".
- סינון משרות שתת-קבוצת עובד שלהם היא אחת מ:

< 10 ע"פ שעות – סטודנט

< 11 סטז'ר

< 28 מתנדב (מדינה)

< 42 מתמחים וסטז' בבריאות

< 13 חוזה בכירים

< 41 מילג' / מת.פסיכ' / ת.חוץ

< 12 קרן קליטה

- סינון משרות שהדרוג שלהן הוא אחד מ:

< 81 משפטנים מתמח'

< 52 שוליות

< 71 סטודנטים לפי שע'

- סינון משרות שבשמן מופיעה אחת מהמילים הבאות:

< חניך

< סוקר

< מאבטח

< בקר גבול

נספח ד' דרך שליפת משרות פוטנציאליות (זמניות ופניות לחלוטין)

במערכת מרכב"ה קיים דוח משרות פניות באופן זמני ובאופן קבוע. בשימוש בדוח נמצאו מספר בעיות:

- הדוח נותן תמונת מצב רק של כל משרד בנפרד ולא של כלל שירות המדינה.
- הדוח מציג מידע הנכון למועד שליפת הדוח ולא נותן תמונת מצב היסטורית או של תקופה נבחרת.
- לא ניתן לייצא את הדוח לקובץ אקסל.
- בעיות הביאו לחוסר שימוש בדוח זה ומעבר לעבודה באמצעות שאילתות אד-הוק מסורבלות.
- על מנת לאתר את כלל המשרות שהתפנו באופן זמני ולחלוטין במהלך תקופת הדוח, השתמשנו בשאילתת אד-הוק לפי הקריטריונים הבאים:
- עבור משרות זמניות נבחרו עובדים עם סוגי הפעולות הבאות – יציאה לחל"ת, יציאה לחל"ד/שמירת היריון, השעיה, מינוי בפועל.
- עבור משרות שהתפנו לחלוטין נבחרו עובדים שסוג הפעולה שלהם הוגדר כ"עזיבה".

בנוסף לכך נבחרו גם הקריטריונים הבאים:

- תאריך התחלת הפעולה היה בתקופת הדוח (1.4.16-30.9.17).
- משרדים באחריות נש"מ.
- עובדי מדינה בלבד.
- סוגנו עובדים מהקבוצות הבאות – סטודנטים, מתמחים, סטז'רים, בכירים, מתנדבים, עובדי קבלן, חניכים, סוקרים, בקרי גבול ומאבטחים.

נספח ה' מושגי יסוד

1. **משרה פנויה זמנית** – משרה שהתפנתה באופן זמני בגין יציאה לחופשת לידה (חל"ד), חופשה ללא תשלום (חל"ת), מחלה, יציאה להשתלמות וכדומה.
2. **משרה פנויה לחלוטין** – משרה קיימת שהתפנתה בגין פרישה, עזיבה, פיטורין.
3. **העסקה במילוי מקום** – העסקת אדם, שאיננו עובד המדינה, כממלא מקום של עובד הנעדר מתפקידו באופן זמני (לרגל מחלה, יציאה להשתלמות, חופשה ללא משכורת, יציאה לתפקיד בחו"ל וכדומה); או העסקה זמנית של אדם שאיננו עובד המדינה במשרה פנויה (תקשי"ר 18.110).
4. **מינוי בפועל** – מינוי עובד מדינה באופן זמני, במעמד של ממונה בפועל, למשרה במשרדו או במשרד אחר, כאשר נושא המשרה נעדר מעבודתו, בין אם הוא מקבל משכורת ובין אם לאו (למשל: בעת היעדרות לרגל מחלה, יציאה להשתלמות, חופשה ללא משכורת, חופשה, מינוי בפועל במשרה אחרת, יציאה לתפקיד בחו"ל), או כאשר המשרה פנויה (תקשי"ר 18.201).
5. **הטלת תפקיד** – מתן הוראה מיוחדת בכתב לעובד, ולפיה עליו למלא, בנוסף לתפקידו הקבוע, תפקיד או תפקידים אחרים באופן זמני (תקשי"ר 18.201).
6. **משרדי נחשון** – המשרדים ובתי החולים המשתייכים למשרדי נחשון גל ראשון, שני ושלישי אשר קיבלו סמכויות ביצוע מנציב שירות המדינה בתקופת המדידה.

