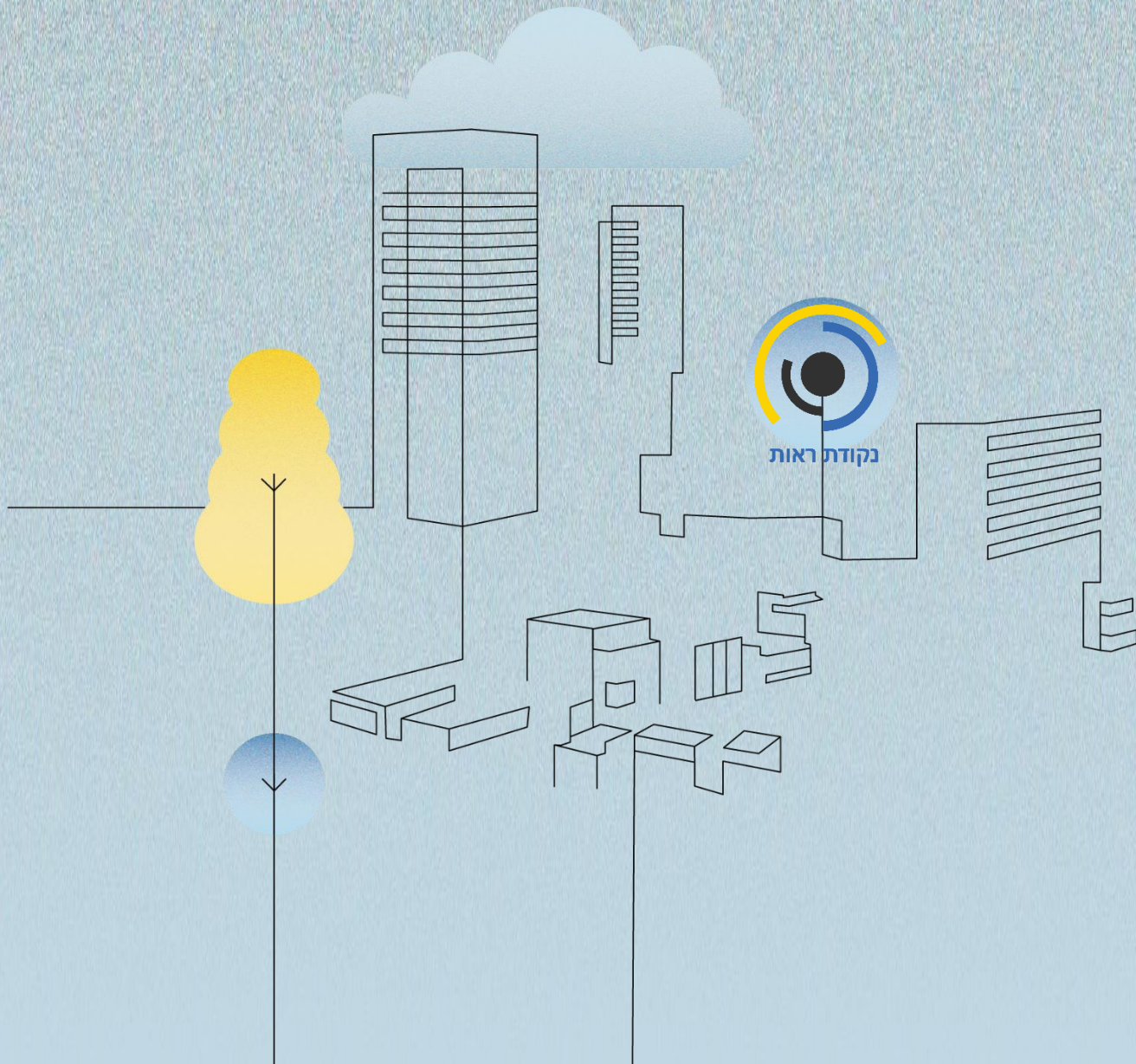




פרויקט נקודת ראות

יישום מסקנות צוות מדיניות תקינה לניהול
בכיר ברשויות המקומיות



מדינת ישראל
משרד הפנים
אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות

ט"ז סיון תש"פ
8 יוני, 2020
0600-1042-2020-0034567

לכבוד
מנכ"ל הרשויות המקומיות
מנהלי משאבי אנוש

שלום רב,

הנחיות בדבר הגדרת תקן ייחודי להון האנושי בשלטון המקומי

בחודש ספטמבר 2019 יצא לדרך פרויקט "נקודת ראות", בהובלת אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות מקומיות ובשיתוף אגף בכיר לתכנון מדיניות, מרכז השלטון המקומי, סגן בכיר לממונה על השכר באוצר ונציגי הרשויות המקומיות. הפרויקט נוסד במטרה לקדם מדיניות בקרה עדכנית ויעילה לתחום ההון האנושי ברשויות המקומיות.

ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד הפנים, מר מרדכי כהן, ליוותה את הפרויקט, הכווינה את נושאי המדיניות שנבחרו לשלב הפיילוט והייתה שותפה לקבלת ההחלטות בגיבוש מדיניות הבקרה. במסגרת שלב הפיילוט של הפרויקט, הועדה בחרה להקים צוות שיעסוק בגיבוש מדיניות תקינה שכן, בהיעדר תורת תקן ייחודית ואמות מידה שקופות, נוצרו הבדלים משמעותיים בהגדרת התקנים בין הרשויות לצד עיוותי מבנה ארגוני ותקינה.

לאורך השנים, לא הוגדרה מסגרת תקינה רשמית לדרג הניהול בשלטון המקומי, ולא נקבעו קריטריונים ברורים ומוסכמים לאיוש תקנים לתפקידי ניהול. בפועל, עד לשנת 2019 אגף בכיר בקרת הון אנושי אישר תפקידי ניהול על בסיס בדיקות היתכנות, במסגרתה נבדקו היקפי פעילות צפויים של היחידות, המבנה הארגוני של הרשות ויכולת המימון של הרשויות למשרות המבוקשות.

צוות מדיניות התקינה שהוקם זיהה כי תפקידי ניהול הינם חיוניים להצלחת הרשויות המקומיות ולכן עולה הצורך בגיבוש תורת תקן סדורה ושקופה אשר מותאמת לעולם העבודה החדש ותיצור סטנדרטיזציה, צמצום בירוקרטיה, ייעול תהליכי עבודה ושיפור התפקוד של הרשויות המקומיות. משכך, פעל הצוות לגיבוש מדיניות תקינה על בסיס טיוב מודל התקנים הקיים מחד, ועל ידי הרחבת תפיסת והגדרת הניהול ברשויות המקומיות, מאידך.

צוות המדיניות הדגיש כי לנוכח השינויים והתמורות בשוק העבודה בשנים האחרונות, יש להרחיב את תפיסת הניהול המקובלת בשלטון המקומי, ולאפשר לרשויות המקומיות לאייש משרות בתפקידי ניהול בין אם מדובר בניהול ישיר עם כפיפים, ניהול ישיר ללא כפיפים או ניהול עקיף.

במקביל לעבודת הצוות, האגף גיבש תקינה מומלצת של מכסת תפקידי ניהול ברשויות מקומיות בהתאם למפתחות תקינה רלוונטיות ובשים לב למאפיינים רלוונטיים אשר תפורסם במקביל.

מדינת ישראל
משרד הפנים
אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות

בהתאם להחלטת ועדת ההיגוי מיום 26/12/2019 בראשותו של מנכ"ל המשרד, מר מרדכי כהן, ובהשתתפות נציגי הרשויות המקומיות, משרד האוצר, מרכז השלטון המקומי, נציבות שירות המדינה ומשרד הפנים הונחה אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות מקומיות, ליישם באופן מידי את ההחלטות שהתקבלו על ידי צוות מדיניות התקינה. לאור כך, החל ממועד תאריך מכתבי זה, הגדרת תקינה של תפקידי ניהול בשלטון המקומי תתאפשר על פי המפורט להלן (לנוחיותכם נספח ב' בנוהל זה מהווה תמצית נוהל אישור תפקידי ניהול בשלטון המקומי):

ניהול עם כפיפים:

ראש מינהל	מנהל אגף	סגן מנהל אגף	מנהל מחלקה	
			מתחת 20,000 תושבים	מעל 20,001 תושבים
1. רשויות מעל 50,000 תושבים 2. כפיפות ישירה למנכ"ל 3. ניהול ישיר של 4 אגפים לפחות *איוש משרה זאת באישור פרטני בלבד ובכפוף למכסות הרשות שיופצו בהמשך שנת 2020 במסמך התקינה המומלצת	ניהול ישיר של 3 מחלקות לפחות או 10 כפיפים. נדרש ניהול ישיר של שלושה עובדים ושאר העובדים יועסקו בניהול ישיר, עקיף או מיקור חוץ.	אחריות ניהולית ישירה על לפחות מחלקה אחת ביחידה ותפקיד מנהל אגף מאויש, מתוקצב ומתוקנן.	ניהול של 2 כפיפים לפחות כאשר נדרש ניהול ישיר של עובד 1 ושאר העובדים יועסקו בניהול ישיר, עקיף או מיקור חוץ.	ניהול של 3 כפיפים לפחות כאשר נדרש ניהול ישיר של עובד 1 ושאר העובדים יועסקו בניהול ישיר, עקיף או מיקור חוץ.

ניהול ללא כפיפים:

איוש משרות ניהול ללא כפיפים יתאפשר בהתאם לפרמטרים שיוצגו להלן, כאשר מתוכם יש לעמוד בתנאי הסף - כפיפות לדרג בכיר ולפחות בעוד שני פרמטרים נוספים:

• **תנאי סף - כפיפות לדרג בכיר**

על מנת לשמר את ההיררכיה הארגונית נדרש שמנהל ללא כפיפים יעבוד בכפיפות לדרג ניהולי בכיר יותר. מנהל מחלקה נדרש להיות בכפיפות למנהל אגף ומעלה ומנהל אגף נדרש להיות בכפיפות לראש מינהל/ סמנכ"ל/מנכ"ל.

• **ניהול תקציב**

ניהול ישיר של תקציב רב שנתי של לפחות 1% למנהל מחלקה ו-5% למנהל אגף מתקציב הרשות המקומית.

• **מיזוג תפקידים**

רלוונטי עבור עובדים המבצעים בפועל שני תפקידים ונדרשים לנהל שני תחומי אחריות.

אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות

- תפקידים אלה נדרשים להיות מוכרים מתחומים גנריים לכלל הרשויות המקומיות. בנוסף, מיזוג התפקידים צריך לעמוד בקריטריונים הבאים:
- לא קיים ניגוד עניינים בין התפקידים.
 - מדובר בתפקיד חדש לגביו התקבל אישור של משרד הפנים בדבר המיזוג.
 - עבור תפקיד קיים – היה מאויש בעבר לפחות שנתיים במהלך חמש השנים האחרונות.
 - במקרה של מיזוג שני תפקידים בתקן סגן מנהל מחלקה (או מקבילים אליהם) – התקן הממוזג יהיה של מנהל מחלקה.
 - במקרה של מיזוג שני תקני מנהל מחלקה – התקן הממוזג יהיה של מנהל אגף. יובהר כי ככל שהרשות תבחר לאחד שני מנהלי מחלקה ולשמור על תקן מנהל מחלקה, אין בכך מניעה.
 - יודגש כי תפקידים המוגדרים נוסף על תפקיד (נעי"ת) אינם נחשבים כמיזוג תפקידים.
- **תפקיד ייחודי לרשות מקומית**

תפקיד המאויש בשל נסיבות, צרכים ומאפיינים ייחודיים המתקיימים באותה רשות מקומית באופן ספציפי. עמידה בפרמטר זה מותנית בקבלת אישור פרטני מהאגף (מנהל יחידת מסתננים, מנהל יחידת תיירות, מנהל יחידת מבנים עתיקים ואתרי מורשת).
- **תפקידי מטה**

להלן רשימת תפקידי המטה שהוגדרו על ידי צוות המדיניות: רכש, התקשרויות, נכסים, מערך הכספים (תקציבים, שכר, חשבות וכו'), משאבי אנוש (הדרכה, תקינה, רווחת עובדים וכו'), ארגון ושיטות (או"ש), מחשוב/מערכות מידע (מנמ"ר), דיגיטל, ניהול מערך ישובים (קיים רק במועצות אזוריות), בטיחות, תכנון אסטרטגי, שירות לתושב (פניות לציבור ומוקדים עירוניים), חירום וביטחון.
- **תכנון והתוית מדיניות**

בעל תפקידו שעוסק בהתוית מדיניות ברמה מערכתית, ושותף לעיצוב האסטרטגי של הרשות. **סעיף זה רלוונטי למשרת מנהל אגף בלבד.**

יובהר כי ככל שנדרש אישור חריג, שאינו עומד בקנה אחד עם הפרמטרים שנקבעו לעיל ו/או ההגבלות שיפורטו להלן, על הרשות המקומית לפנות לרפרנט/ית האחראי באגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות מקומיות בצירוף הנימוקים בגינם נדרשת החרגה ואסמכתאות המעידות על היות הבקשה חריגה. ככל שיימצא הרפרנט/ית הצדקה לחרגייה המתבקשת תועבר הבקשה לאישור מנהל/ת האגף.

מדינת ישראל
משרד הפנים
אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות

משרות ליבה :

משרות הליבה הינן רשימת משרות שהוגדרו על ידי משרד הפנים כמשרות חיוניות לתפקוד רשות מקומית באופן מיטבי. בהתאם למדיניות האגף, ניתן לאשר את איוש משרות הליבה גם ללא ניהול כפיפים ו/או עמידה בפרמטרים שנקבעו לעיל. יובהר כי משרות אלו גם אם בעת איושן לא הוגדרו כפיפים, הרי שהן לא יכללו למניין מכסת משרות הניהול ללא כפיפים וההגבלות החלות עליהן מתוקף חוזר הנחיות זה.

רשימת משרות הליבה :

- מנהל יחידת ההון האנושי
- מנהל יחידת שפ"ע
- ממונה חירום וביטחון
- מנהל יחידת תכנון אסטרטגי
- מנהל מערכות מידע ראשי
- מנהל יחידת שירות לתושב (בהתאם למוגדר במסמך "השירות ברשויות המקומיות - תפיסה ומתודולוגיה")
- סגן יועמ"ש (רק ברשויות מעל 20,000 תושבים, וזאת בהתאם לסיכום דיון מיום 16/8/2016)

ברשויות מרמה 6 ומעלה (מ-50,000 תושבים ומעלה):

- סגן מהנדס
- סגן גזבר
- משנה ליועץ המשפטי

הגבלות על מספר תפקידי הניהול ללא כפיפים

- ניהול תחום אחריות ללא כפיפים מחייב יכולות מקצועיות, ניהוליות ומידת אחריות גבוהה לא פחות מניהול כפיפים, וזאת לנוכח העובדה כי לרשויות המקומיות יש צורך בתפקידים אלו. יחד עם זאת, על מנת לוודא שהוספת תפקידי ניהול ללא כפיפים לא תגרום נזק ותוביל לפגיעה במינהל התקין, הוחלט על הגבלה של כמות משרות הניהול ללא כפיפים כדלקמן ;
- ניתן למנות עד 20% מכמות החוזים האישיים המאוישים (מתוך מכסת החוזים האישיים הכוללת של 5%), או 3 עובדים (הגבוה מבניהם).

אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות

- יובהר כי איוש משרות ניהול ללא כפיפים יחול רק על משרות מנהלי מחלקות ומנהלי אגפים בלבד.

דרישות סף

יובהר כי האמור בחוזר הנחיות זה אינו מאפשר הקלה או שינוי של דרישות הסף לתפקידים כלשהם ברשות המקומית. בכל מקרה של איוש משרה ניהולית בהתאם לאמור בחוזר זה (לרבות משרה ניהולית ללא כפיפים) הרשות מחויבת לפרסם מכרז כדון, תוך היצמדות לדרישות הסף הרלוונטיות ביחס לתפקיד כפי שמפורטות בקובץ תיאור התפקידים המפורסם באתר משרד הפנים.

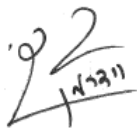
ביצוע ויישום הנהל

כל רשות מקומית תידרש להעביר בקשה לאיוש משרה בהתאם למתווה שלעיל, במקרה של ניהול משרה ללא כפיפים על גבי הטופס המפורט **בנספח א המצ"ב**, ולקבל אישור פרטני ממשרדנו. יצוין כי במסגרת פרויקט נקודת ראות "שיטת בקרה: בקרה דיפרנציאלית", רשויות בעלות מדד חוסן גבוה, לא יידרשו לקבל אישור זה לאחר פרסומה.

בקרה

רשות שתימצא חורגת מההגבלות, תוגדר כרשות בעלת מדד חוסן הון אנושי נמוך למשך 12 חודשים ובהתאמה לפרמטרים שהוגדרו במדד החוסן של אותה רשות מקומית, דבר שיביא להידוק הבקרה עליה בידי אגף בכיר בקרת הון אנושי במשרד הפנים.

בברכה,



גלית ויזרמן

מנהלת אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשומ"ק

טופס בקשה לאיוש משרה ניהולית ברשות המקומית

שם הרשות המקומית: _____

תאריך הגשת הבקשה: _____

פרטים ליצירת קשר:

שם איש הקשר ברשות המקומית	תפקיד	טלפון
מס' פקס	כתובת הרשות המקומית	כתובת דוא"ל

פרטי המשרה החדשה:

שם היחידה החדשה:	רמת המשרה של מנהל היחידה (מחלקה, אגף, מינהל):	סוג המשרה (ייעודית/מוניציפאלית/אחר):
מספר עובדים ביחידה מקרב עובדי הרשות הכפופים למשרה:	מספר כפיפים במיקור חוץ (לרבות קבלני משנה):	האם הרשות מוגדרת בהתייעלות / הבראה / ה"מראה" / או שמונה לה חשב מלווה (יש לסמן בעיגול)
כמות התושבים לפי נתוני (הלמ"ס):	תואר משרתו של הממונה הישיר של המשרה החדשה:	מספר משרות ללא כפיפים שאושרו לרשות נכון לתאריך מילוי הבקשה:
מס' עובדים המועסקים בחוזה אישי בעת הגשת הבקשה לא כולל משרות סטטוטוריות ומשרות אמון:		

מדינת ישראל
משרד הפנים
אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות

פרמטרים לניהול ללא כפיפים (ימולא רק בבקשות לניהול ללא כפיפים):

יש לסמן את הפרמטרים הרלוונטיים ולפרט במידת הצורך (נדרש לעמוד בתנאי סף של כפיפות לדרג בכיר וב-2 פרמטרים מתוך 5):

○ תנאי סף - כפיפות לדרג בכיר

○ ניהול תקציב

○ מיזוג תפקידים

○ תפקיד ייחודי לרשות מקומית

○ תפקידי מטה

○ תכנון והתוויית מדיניות

אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות

מצורפים:

1. תרשים ארגוני רשותי (כולל מיקום היחידה החדשה במבנה הארגוני)
2. תרשים ארגוני של היחידה החדשה (לרבות פירוט כלל התפקידים ורמות המשרות)
3. אישור הגזבר לתקצוב ותקנון כלל המשרות המבוקשות במסגרת היחידה החדשה
4. נוסח מכרז מוצע למשרה הניהולית המבוקשת על ידי הרשות המקומית הכולל את דרישות הסף בהתאם לאמור בקובץ תיאורי התפקידים.
5. טבלה מעודכנת של כלל בעלי התפקידים המועסקים בחוזים אישיים (לא כולל משרות סטטוטוריות ומשרות אמון).
6. ככל שהרשות המקומית מצויה בתכנית הבראה/התייעלות/או שמונה לה חשב מלווה נדרש אישור נחיצות משרה מהמחוז.
7. ככל שהרשות המקומית מוגדרת כרשות ב"המראה" יש לקבל את התייחסות המינהל הפיתוח לעניין המשרה המבוקשת.
8. הרשות מצהירה כי לא חרגה ממכסת משרות הניהול ללא כפיפים - עד 20% מכמות החוזים האישיים המאוישים, או 3 עובדים (הגבוה מביניהם).

ראש הרשות

חשב מלווה (במידה ויש)

מנכ"ל/מזכיר הרשות

גזבר הרשות

נספח ב': תמצית נוהל אישור תפקידי ניהול בשלטון המקומי

1. תפקיד מנהל אגף יאושר בכפוף להצגת אסמכתאות המעידות על אחת מהחלופות הבאות:
 - 1.1 ניהול ישיר של שלוש מחלקות לפחות או 10 כפיפים. נדרש ניהול ישיר של שלושה עובדים ושאר העובדים יועסקו בניהול ישיר, עקיף או מיקור חוץ.
 - 1.2 עומד בתנאי סף של כפיפות לדרג בכיר וב-2 מתוך 5 הפרמטרים שלהלן:
 - 1.2.1 ניהול ישיר של תקציב רב שנתי של לפחות 5% מתקציב הרשות המקומית.
 - 1.2.2 אדם הנושא באחריות של שני תפקידים בדרג מנהל מחלקה לפחות שאוחדו לתפקיד אחד - "מיזוג תפקידים".
 - 1.2.3 תפקיד ייחודי הנדרש לתפקוד ופיתוח הרשות המקומית.
 - 1.2.4 עובד במטה הרשות המקומית.
 - 1.2.5 אחריות על תכנון והתווית מדיניות.
 - 1.3 תפקיד שהינו אחד מתפקידי הליבה שהוגדרו.
2. תפקיד סגן מנהל אגף יאושר בכפוף להצגת אסמכתאות במידה והני"ל עומד בשני קריטריונים אלו:
 - 2.1 תפקיד מנהל האגף מאויש, מתוקצב ומתוקנן.
 - 2.2 אחריות ניהולית ישירה על לפחות מחלקה אחת ביחידה.
3. תפקיד מנהל מחלקה יאושר בכפוף להצגת אסמכתאות המעידות על אחת מהחלופות הבאות:
 - 3.1 ברשויות מקומיות המונות מעל 20,000 תושבים: ניהול של שלושה כפיפים לפחות כאשר נדרש ניהול ישיר של עובד אחד ושאר העובדים יועסקו בניהול ישיר, עקיף או מיקור חוץ.
 - 3.2 ברשויות מקומיות המונות מתחת 20,000 תושבים: ניהול של שני כפיפים לפחות כאשר נדרש ניהול ישיר של עובד אחד ושאר העובדים יועסקו בניהול ישיר, עקיף או מיקור חוץ.
 - 3.3 עומד בתנאי סף של כפיפות לדרג בכיר וב-2 מתוך 4 הפרמטרים שלהלן:
 - 3.3.1 ניהול ישיר של תקציב רב שנתי של לפחות 1% מתקציב הרשות המקומית.
 - 3.3.2 אדם הנושא באחריות של שני תפקידים בדרג סגן מנהל מחלקה שאוחדו לתפקיד אחד - "מיזוג תפקידים".
 - 3.3.3 תפקיד ייחודי הנדרש לתפקוד ופיתוח הרשות המקומית.
 - 3.3.4 עובד במטה הרשות המקומית.
 - 3.4 תפקיד שהינו אחד מתפקידי הליבה שהוגדרו.