



# עתודות לישראל

דוח צוות מקצועי ובין-משרדי לגיבוש אסטרטגיית  
פיתוח ורישות עתודות הון אנושי נושאות שינוי  
במגזר משרתי הציבור בישראל



"וַיִּבְחַר מֹשֶׁה אַנְשֵׁי חֵיל מִכָּל יִשְׂרָאֵל, וַיִּתֵּן אֹתָם רָאשִׁים עַל הָעָם:  
שָׂרֵי אֲלָפִים שָׂרֵי מֵאוֹת שָׂרֵי חֲמִשִּׁים וְשָׂרֵי עֶשְׂרֵת" שְׁמוֹת י"ח 25

ניסן תשע"ו - אפריל 2016



# תוכן העניינים

## חלק א | תמצית הדו"ח

- 6 פרק 1: רקע  
9 פרק 2: תובנות מרכזיות ועיקרי ההמלצות  
22 פרק 3: מתודולוגיה

## חלק ב | תמונת מצב קיים

- 28 פרק 4: תכניות עתודה פעילות - היקף ואתגרים כיום

## חלק ג | תכניות עתודה, המלצות להמשך

- 36 פרק 5: ניתוח ארבע מערכות השירות העיקריות לאזרח (רווחה, בריאות, חינוך ושלטון מקומי)  
39 פרק 6: עתודה במערכת הרווחה והשירותים החברתיים  
45 פרק 7: עתודה במערכת הבריאות  
53 פרק 8: עתודה במערכת החינוך  
60 פרק 9: עתודה בשלטון המקומי  
70 פרק 10: עתודה במערכות רוחביות, בדגש על משאבי היסוד של המדינה  
77 פרק 11: ייצוגיות בתכניות עתודה  
82 פרק 12: ערוצי הזנת מצוינות למגזר משרתי הציבור  
87 פרק 13: אתוס מְשָׁרֵת ציבור  
89 פרק 14: מנגנון תיאום ופיתוח "עתודות לישראל"

## חלק ד | תכניות עתודה, ניסיון מצטבר

- 103 פרק 15: תכנית עתודה - מאפיינים נדרשים להצלחה  
106 פרק 16: הקמת תכנית עתודה  
109 פרק 17: משילות  
111 פרק 18: מודלים למידת מעורבותה של הממשלה בתכניות עתודה  
114 פרק 19: איתור, גיוס ומיין  
116 פרק 20: הכשרה  
120 פרק 21: השמה, קידום ומסלולי קריירה

"במטרה לקדם בחינה מערכתית ומקצועית של בניית עתודות ההון האנושי במגזר השירותים הציבוריים בישראל במובנו הרחב ולשפר את שיתוף הפעולה בין תכניות הצוערים ותכניות אחרות כגון מכינות לשירות הציבורי ותכניות הכשרת דרגי ביניים ודרגים בכירים, יש למנות צוות בחינה מקצועי ובין-משרדי אשר יגיש לממשלה תוך 120 ימים את המלצותיו בדבר אסטרטגיה לבניית הון אנושי במגזר השירותים הציבוריים בישראל"

החלטת ממשלה מספר 2424, ינואר 2015

א

תמצית הדוח



## פרק 1: רקע

"עתודות לישראל" היא תכנית אסטרטגית לבניין עתודות הון אנושי נושאות שינוי למגזר השירותים הציבוריים, המונה יותר ממיליון עובדים (להלן "מגזר משרתי הציבור"). "עתודות לישראל" מציגה תפיסה של רצף תכניות עתודה ניהוליות ומקצועיות, החל באתוס מְשָׁרֵת הציבור, דרך ערוצי הזנת מצוינות, תכניות צוערים, תכניות עתודה המכשירות דרגי ביניים מכהנים, וכלה בתכניות מנהיגות מערכתית לסגל בכיר של מגזר משרתי הציבור.

**דמיינו** מנכ"ל רשות מקומית, שלצוות עובדיו מצטרף מנהל מחלקת חינוך בוגר תכנית "עתודה לדרגי ביניים של מערכת החינוך". **דמיינו** שמהנדס הרשות קולט לצוותו צוערת שחלמה להפוך למשרתת ציבור וקיבלה הכשרה אינטנסיבית בתכנית "צוערים לאסטרטגיה ותכנון אורבני". **דמיינו** את צוות העובדים ברשות, שחברו אליו בוגרי תכניות עתודה בתחומי הרווחה, החינוך הפורמלי והחינוך הבלתי-פורמלי. **דמיינו** את מפקד תחנת המשטרה המקומית קולט לשורותיו בוגרת "צוערים לשירות המשטרה". **דמיינו** את הבוגרים עובדים בשותפות עם בוגרים של תכניות צוערים המוצבים בצומתי השפעה מערכתיים במשרדי הממשלה למיניהם ופועלים יחדיו לקידום איכות החיים של תושבי הרשות המקומית.

**נסו לדמיין** את הרשות המקומית כעבור עשור, לאחר שמסה קריטית של מנהלים וצוערים אלה השתלבו והתבססו במרקם המקומי. **נסו לדמיין** את משרדי הממשלה, השלטון המקומי, גופים מתוקצבים ועמותות לאחר שצירפו לשורותיהם עתודות ניהול ועתודות מקצועיות, איכותיות ובעלות תפיסה ממלכתית של משרתי ציבור.

**דמיינו** את מדינת ישראל בעוד כמה עשורים, כשלאורכה ולרוחבה פרוסים אלפי בוגרי תכניות "עתודות לישראל", המייצגים את כלל החלקים של החברה הישראלית, ברחבי השלטון המקומי והמרכזי, במגזר השלישי, במוסדות הלאומיים, שהתחנכו לשתף פעולה, לחשוב לטווח ארוך ולפעול בממלכתיות לטובת כלל אזרחי המדינה.

התקווה היא שעתודות אלו, הן מתוך המשרתים המכהנים והן על בסיס הזרמת מצוינות חדשה לשירות הציבורי, ישמשו כזרז לתהליכי התחדשות ושינוי בשירות הציבורי, ושתרומתן הסגולית תעלה על סך החלקים של כל תכנית עתודה עצמאית.

חשיבות הכשרות מנהלים בשירות הציבורי בישראל עמדה לנגד עיני מנהליו הבכירים לאורך שנים, ובאה לידי ביטוי בעיקר בתכניות הדרכה ופיתוח למנהלים מכהנים. לצד תכניות אלו החלו לצמוח לפני עשרות שנים גם יוזמות מקומיות לתכניות עתודה ניהולית במגזר משרתי הציבור, מהן בתוך הממשלה (כגון תכנית צוערים במשרד החוץ ותכנית צוערים לסחר חוץ במשרד הכלכלה) ומהן במגזר השלישי (כגון תכניות וקסנר, אלכא ומנדל).

בעשור שחלף ניכרת עלייה של ממש בקצב הקמת תכניות עתודה ניהולית במגזר משרתי הציבור, החל בתכניות מכינה לשירות המדינה, דרך תכניות צוערים לשלטון המרכזי והמקומי, וכלה בתכניות זיהוי והכשרת עתודות ניהול בדרגי ביניים ובדרגים בכירים. תכניות אלו, בדגש על תכניות הצוערים, יצרו מודל חדש לצעירים המעוניינים לשרת את הציבור. מודל זה כולל בדרך כלל הכשרה קבוצתית אינטנסיבית, סבסוד של תואר אקדמי, מלגת קיום, חשיפה לימודית למערכות מקבילות בחו"ל והשמה וקידום ברחבי המגזר של משרתי הציבור.

נקודת ציון בולטת בתהליך אבולוציוני זה, אשר מאופיינת בקבלת אחריות לאומית על הכשרת עתודה ניהולית, היא החלטת הממשלה 1244 מיום 17.01.2010. החלטה זו אימצה את עיקרי המלצות "ועדת ההיגוי - צוערים למינהל הציבורי", בדבר ייסודה של תכנית "צוערים לשירות המדינה". מטרת התכנית הוגדרה הכשרה ובנייה של עתודה ניהולית נושאת שינוי בשירות המדינה.

בהשראת תכניות "צוערים לשירות המדינה" ומתכונתה הקודמת "עתידים - צוערים לשירות הציבורי", ייסדו בשנים האחרונות יזמים מתוך שירות המדינה ויזמים חברתיים, בשיתוף החברה האזרחית, תכניות צוערים ועתודה נוספות למגזר משרתי הציבור. בין אלה: תכניות צוערים לשלטון המקומי, תכנית צוערים לאסטרטגיה ותכנון אורבני, תכנית צוערים לניהול תשתיות תחבורה, תכנית חותם ותכנית הצוערים לשירות המשטרה. נוסף על כך, יזמים מתוך שירות המדינה ויזמים חברתיים, בשיתוף החברה האזרחית, הקימו תכניות נוספות העוסקות בהכנה לשירות ציבורי, וכן בהעצמה ניהולית ומקצועית של דרגי ביניים ודרגים בכירים.

עדות לאטרקטיביות של תכניות עתודה אלו ניתן לראות במגמת העלייה במספר הפונים אליהן; בשנת 2015 הגישו כ-5,000 צעירים את מועמדותם לתכניות העתודה השונות המתוארות לעיל, ומהם התקבלו כ-500 איש שהחלו מסלול הכשרה קבוצתיים אינטנסיביים לקראת כניסתם למגזר משרתי הציבור.

אך אף שכל תכניות העתודה הללו - הנמצאות ברמות בשלות שונות - חולקות מטרת-על משותפת, התפתחותן היא תוצאה של יוזמות מקומיות, ועד כה טרם גובשה תפיסה ממשלתית כוללת הנוגעת לבניין עתודות הון אנושי (ניהוליות ומקצועיות) במגזר משרתי הציבור.

לאור זאת, קיבלה ממשלת ישראל את החלטת ממשלה מספר 2424 מיום 25.01.2015 (להלן "החלטת הממשלה") והסמיכה צוות בחינה מקצועי ובין-משרדי (להלן "הצוות"), בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה. הצוות התבקש להגיש לממשלה המלצות בדבר אסטרטגיה לבניין עתודות הון אנושי נושאות שינוי, בראיית כלל מגזר משרתי הציבור, לרבות שירות המדינה, השלטון המקומי, כוחות הביטחון, חברות ממשלתיות, תאגידים סטטוטוריים וגופים מתוקצבים אחרים.

## פרק 2: תובנות מרכזיות ועיקרי ההמלצות

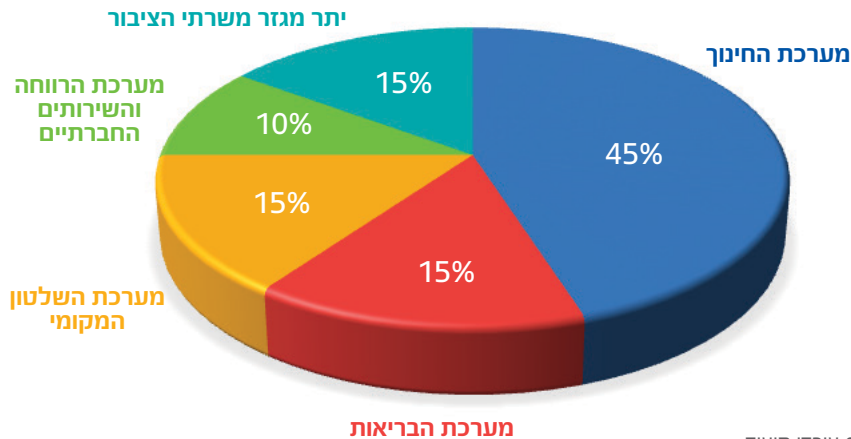
דוח זה מסכם את עבודת הצוות הבין-משרדי שמינתה הממשלה בהחלטה מספר 2424 מיום 25.01.2015. המסמך מציג תפיסה אסטרטגית, תובנות, מסקנות והמלצות, כמו גם כלים מעשיים לעוסקים במלאכת הכשרת עתודות במגזר משרתי הציבור בישראל.

הנחת יסוד שעמדה בבסיס הדוח היא שבעידן שבו קצב השינויים מהיר ואף מתגבר, מנהיג יחיד - מוכשר ככל שיהיה - לא יוכל להתמודד בהצלחה לאורך זמן עם שלל האתגרים וההזדמנויות שעומדים ועוד יעמדו בפני מדינת ישראל ואזרחיה בעתיד.

להתמודדות עם אתגרי ההווה והעתיד נדרשת רשת של משרתי ציבור הפועלים יחדיו, בעלי אתוס משותף, כדי להניע את הארגונים ואת התהליכים המשמעותיים במגזר משרתי הציבור, במקצועיות, בערכיות, בממלכתיות ובמוכוונות לאזרח ולטובת הכלל, בראייה ארוכת טווח.

### מגזר מבוזר

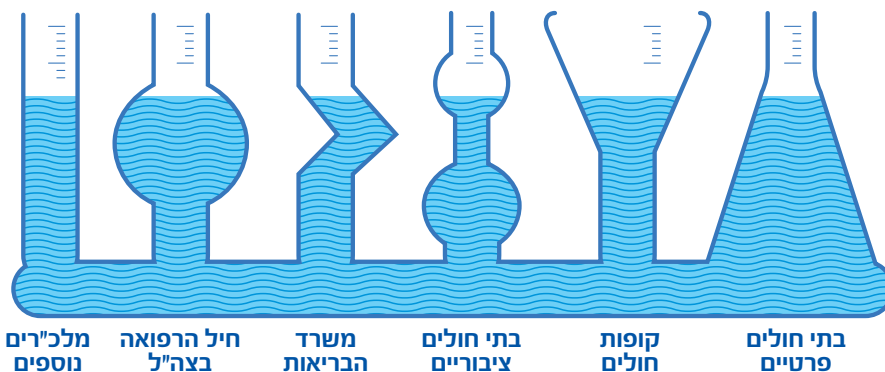
כרקע, מגזר משרתי הציבור בישראל בהגדרתו הרחבה מונה יותר ממיליון עובדים, המהווים כמעט שליש מכלל השכירים במשק. מערכת החינוך מהווה כ-45% מכוח האדם במגזר משרתי הציבור, מערכות הבריאות והשלטון המקומי כ-15% כל אחת ומערכת הרווחה כ-10%<sup>1</sup>.



<sup>1</sup> החלוקה חושבה ללא חיילי צה"ל וללא כ-100 אלף עובדי סיעוד שמועסקים בחברות פרטיות

לנוכח העובדה שמערכות החינוך, הבריאות, הרווחה והשלטון המקומי מהוות כ-85% מכוח האדם במגזר משרתי הציבור, ומאחר שארבע מערכות אלו הן ספקיות השירותים העיקריים לאזרח, הוחלט בצוות להתמקד בניתוח ובגיבוש המלצות הנוגעות לפיתוח עתודות הון אנושי בתוכן.

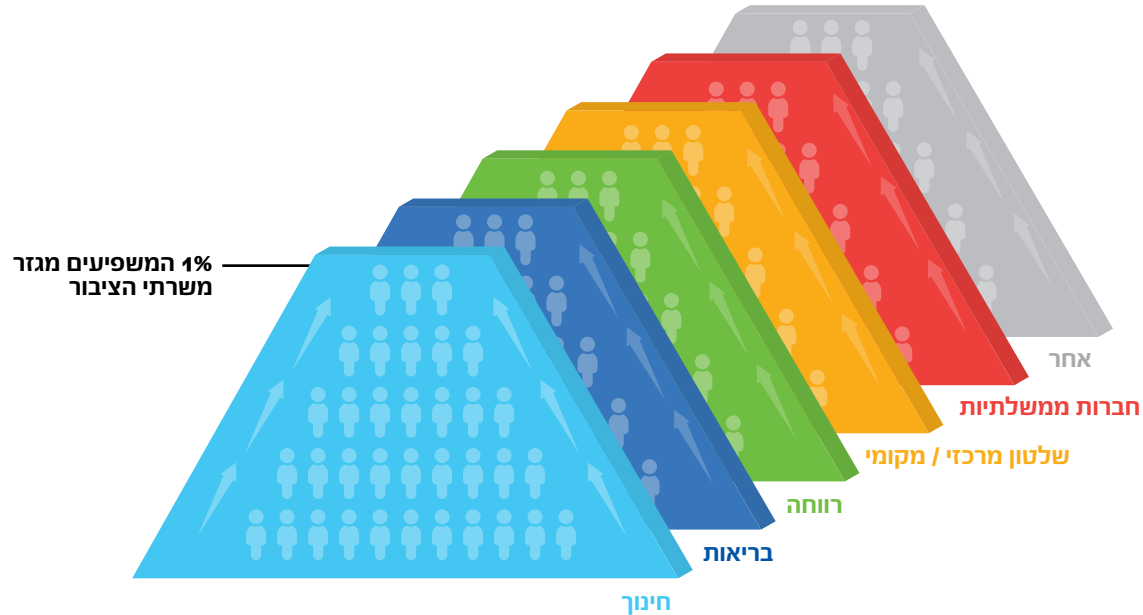
במהלך עבודת הצוות התחדדה ההבנה שמגזר משרתי הציבור מאופיין בביזור רב, והוא מורכב מיישויות נפרדות הפועלות בשלטון המרכזי, בשלטון המקומי, בחברות הממשלתיות, בתאגידים הסטטוטוריים, בגופים ציבוריים ולאומיים מתוקצבים, בחברה האזרחית ועוד. תובנה מרכזית בעבודת הצוות והשחקנים השונים במערכות הייתה, כי במגזר משרתי הציבור המערכות פועלות כ"כלים שלובים", וכל ניסיון להשפיע על חלק אחד במערכת בלי להתייחס לחלקיה האחרים, כמוהו כמזיגת מים לכלי קיבול מחורר. לדוגמה, מערכת הבריאות בישראל כוללת את משרד הבריאות, בתי החולים הממשלתיים, הציבוריים, העירוניים והפרטיים, קופות החולים, חיל הרפואה בצה"ל וארגוני בריאות נוספים. זאת לצד גורמים נוספים שמשפיעים על יכולת הביצוע של מערכת הבריאות בישראל, ובהם משרד האוצר, משרד המשפטים, נציבות שירות המדינה, ארגוני העובדים למיניהם ועוד.



התחדדה גם משמעות העובדה שמתוקף החוק נציבות שירות המדינה אמונה "רק" על עובדי המדינה (כ-75,000 עובדים), ולכן בפועל אין שום גוף שאחראי או מרכז את בניין העתודות לכלל מגזר משרתי הציבור, המונה כאמור יותר ממיליון עובדים.

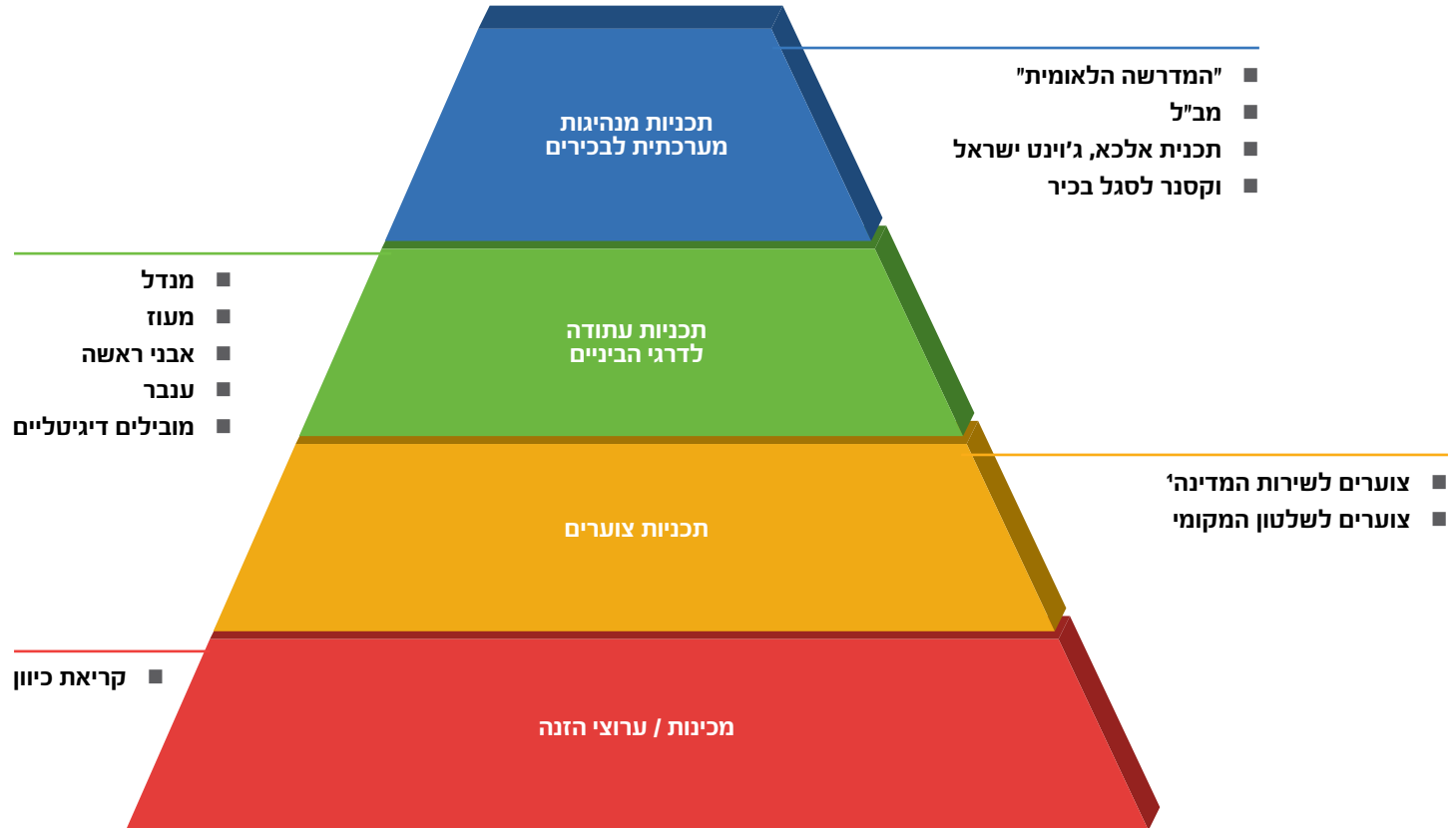
## תפיסת "עתודות לישראל"

כדי להתמודד עם המבנה המבוזר של מגזר משרתי הציבור גיבש הצוות רעיון מסדר, המחבר בין הצורך באיוש המשרות החשובות ביותר במגזר משרתי הציבור, שהוגדרו האחוז העליון של המשרות במגזר משרתי הציבור (סך הכל כ-10,000 איש ואישה, להלן 'משרות המטרה'), ובין רצף תכניות העתודה הבונות את "מלאי" המנהלים שיתמודדו בעתיד על איוש משרות אלו.



תפיסה זו נקראת "עתודות לישראל", והיא כוללת רצף של תכניות עתודה ניהוליות ומקצועיות במגזר משרתי הציבור. הרצף המתחיל באתוס מְשָׁרֵת הציבור, עובר בערוצי הזנת מצוינות, עובר דרך תכניות צוערים, נמשך בתכניות עתודה המכשירות דרגי ביניים ומגיע עד תכניות מנהיגות מערכתית לסגל בכיר במגזר משרתי הציבור.

## דוגמאות



<sup>1</sup> ההשמה בתכנית הינה דיפרנציאלית ובוגריה משובצים בדרגי ניהול שונים

יובהר כי הצוות לא רואה בתכניות "עתודות לישראל" תנאי לאיוש משרות המטרה, אלא כלי חשוב נוסף לבניית "מלאי" מתמודדים ראויים על איושן.

בהינתן נתונים אלה הגדיר הצוות את שאלת היסוד לעבודתו באופן הזה:

כיצד ייראה מנגנון בר קיימא וצופה פני עתיד, אשר יאתר, יגייס, יכשיר, ישים ויקדם עתודה ניהולית למגזר משרתי הציבור, החל באתוס מְשָׁרְת הציבור, דרך ערוצי הזנה, דרך תכניות צוערים, נמשך בתכניות עתודה לדרגי ביניים וכלה בתכניות מנהיגות מערכתית לסגל בכיר (כ-1% במרבית המערכות שנותחו). כיצד יוכשרו בוגרי התכניות הללו להנהיג תהליכי שינוי וחדשנות בארגונים ובתהליכים המשמעותיים במגזר משרתי הציבור בישראל (כמיליון איש ואישה), מתוך מקצועיות, ערכים, ממלכתיות ולטובת הפרט והכלל בראייה ארוכת טווח?

בשביל לענות על שאלת היסוד שלעיל, בחנו הצוות וצוותי המשנה במערכות השונות את הנושאים שהם הבסיס הלוגי לעבודת הצוות:

1. מאפיינים רצויים של תכנית עתודה יחידה;
2. רצף וסוגי תכניות העתודה הנדרשות ברמה מערכתית (בחינוך, בבריאות, ברווחה ובשלטון המקומי);
3. תכניות העתודה הנדרשות בנושאים חוצי מערכות וכן בהתייחס למשאבי היסוד של המדינה;
4. ראייה מערכתית של כל העתודות;
5. צעדים נלווים נדרשים.

## תמצית המלצות הצוות

לאור שאלת היסוד והנושאים שנבחנו, להלן תמצית המלצות הצוות, כפי שמובאות בהרחבה בהמשך דוח זה:

**1. ברמת מאפיינים רצויים של תכנית עתודה יחידה** גיבש הצוות דוגמאות למדדים למדידת האפקטיביות של תכנית עתודה והוועד המנהל שלה, לדוגמה:

### דוגמאות מדדים לוועד מנהל

- 1 מספר פגישות ועד מנהל בשנה
- 2 אחוז מהחברים בוועד המנהל שמגיע לפגישות
- 3 ניהול תכנית עבודה שנתית
- 4 הכנה לדיונים
- 5 סיכומי דיון ומעקב אחר יישום החלטות
- 6 מתן משוב מסודר למנהל
- 7 נושאים מהותיים מגיעים לדיון בוועד המנהל

### דוגמאות של מדדים לתכנית עתודה

#### שלב התכנית

- אחוז המתמודדות למול המתמודדים
- אחוז המתמודדים מהמגזרים השונים
- גיוס סלקטיבי
- אחוז המתקבלים לתכנית מבין המועמדים
- אחוז המתקבלים המתחילים את התכנית
- הכרת המערכת "מדן ועד אילת", לרבות צרכי האוכלוסיות השונות
- פיתוח מיומנויות ניהול, הכרת מערכות מקבילות ומובילות בחו"ל
- העצמה אישית וקבוצתית ובניית תמונת עתיד
- הערכה ויחודית
- אחוז הערכות 360
- מיון תוך כדי הכשרה
- הערכה ומשוב
- השמה וקידום
- אחוז המשתתפים שמתחילים לעבוד במגזר משרתי הציבור
- אחוז הבוגרים שעובדים במגזר משרתי הציבור לאחר 5 שנים.
- אחוז הבוגרים שמתקדמים לתפקידי השפעה לאחר 5 ו-10 שנים
- מספר אירועי בוגרים בשנה, ומספר המשתתפים בכל אירוע
- משוב בוגרים ומעסיקים על אפקטיביות רשת הבוגרים
- אחוז הבוגרים שמגדירים את עצמם שמחוברים לרשת בוגרים
- רישות
- אחוז הבוגרים שמשותפים בתכנית חניכה
- משוב של המשתתפים על איכות החניכה
- משוב של החונכים
- ליווי בתפקיד

הצוות ממליץ שתכניות העתודה הקיימות והעתידיות יפעלו לאור הנתונים כדי לקדם שיפור מתמיד של איכות (ר' להלן פרק 15: תכניות עתודה - מאפיינים נדרשים להצלחה).

**2. בנושא רצף וסוגי תכניות העתודה הנדרשות ברמה המערכתית** צוותי עבודה ייעודיים בחנו את מערכות החינוך, הבריאות, הרווחה והשלטון המקומי המעסיקות כ-85% מכוח האדם במגזר משרתי הציבור ונותנות השירותים העיקריות לאזרח. צוותי העבודה הייעודיים ניתחו את המבנה הארגוני של המערכת הספציפית כמערכת שלמה, ולא רק כמקבץ ארגונים העוסקים בנושאים דומים (ר' להלן פרק 5: ניתוח ארבע מערכות השירות העיקריות לאזרח), וערכו **מיפוי ראשוני של משרות המטרה** של כל מערכת. המיפוי הציף לא מעט פעילויות חיוניות שנקטות במערכות הללו בתחום העתודות, בצד פערים משמעותיים וחסמים בערוצי ההזנה ומסלולי הקידום לאיוש מיטבי של משרות המטרה.

**בהתאם לממצאים הצוות ממליץ המלצות רוחב, הנוגעות לתפיסת בניין העתודות במערכות החינוך, הבריאות, הרווחה והשלטון המקומי:**

**א. להקים במהלך שנת 2016 תכניות עתודה ניהולית לדרגי ביניים למערכות החינוך, הבריאות, הרווחה והשלטון המקומי, תוך מתן דגש לייצוג הולם לאוכלוסיות השונות בישראל ושיתוף כלל השחקנים במערכת (לדוגמה, לא רק רופאים במערכת הבריאות אלא גם מקצועות הסיעוד, מקצועות פרה-רפואה והמינהל; לא רק עובדים סוציאליים במערכת הרווחה אלא עוד שחקנים מדיסציפלינות אחרות שעוסקים באוכלוסיות פגיעות וכו');**

**ב. להקים ועד מנהל מערכתי לבניין עתודות במערכות החינוך, הבריאות, הרווחה והשלטון מקומי. הוועד המנהל יהיה ממונה על פיתוח תחום העתודות בתחומו, תוך חיבור מיטבי בין רצף תכניות העתודה למשרות המטרה בכל מערכת;**

**ג. לבצע מיפוי תקופתי של "משרות המטרה" (כ-1% עליון) בכל מערכת;**

**ד. לבצע מיפוי תקופתי של פערים ברצף תכניות העתודה ומסלולי קידום בכל מערכת;**

**ה. להקים מערך ליווי, פיתוח ורישות לבוגרי תכניות העתודה, כמו גם לוועדים המנהלים של תכניות העתודה.**

בנוסף, בשתיים מהמערכות שנתחו זוהו צרכים פרטניים שהצוות ממליץ עליהם:

#### בתחום השלטון המקומי:

- ו. **למסד שתי תכניות "צוערים לשלטון המקומי" ותכנית "צוערים לאסטרטגיה ותכנון אורבני" - הצוות ממליץ לבסס את מעמדן של שלוש תכניות הצוערים הנ"ל באמצעות תקצובן בבסיס תקציב משרדי הפנים והאוצר בהתאמה;**
- ז. **להרחיב את תכנית הצוערים לשלטון המקומי למרכז הכשרה נוסף - לאור כמות הרשויות המקומיות והפריסה הגיאוגרפית הרחבה של הרשויות המקומיות, בדגש על הרשויות הפריפריאליות, הצוות ממליץ על פתיחת תכנית שלישית של צוערים לשלטון המקומי במוקד נוסף בצפון;**
- ח. **לנוכח האתגרים הרבים של השלטון המקומי הערבי בישראל (85 יישובים), לפעול לכך שארבע התכניות בשלטון המקומי יגייסו בממוצע 20% ערבים ישראלים; כדי לעמוד ביעד זה נדרשות פעולות ייחודיות, כגון מכינה ייחודית למגזר הבדואי בדרום וגורם מאתר ומגייס שיפעל בקרב האוכלוסיות הרלוונטיות;**
- ט. **לשדרג את מעמד האגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים ולתקצב משרות לניהול תכניות העתודה - האגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות במינהל השלטון המקומי הוא הרגולטור הממשלתי בתחום כוח האדם בשלטון המקומי. כדי לעמוד ביעדיו לחיזוק ההון האנושי ברשויות המקומיות, תוך שמירה על כללי מינהל תקין ומסגרות תקציב, יש לבחון את המבנה הארגוני באגף ביחס למבנה הרצוי, בדגש על משרות נדרשות לניהול תכניות העתודה ותקצוב שינוי המבנה בהתאם.**

#### בתחום החינוך:

- י. **לקדם תכנית עתודה לחינוך בלתי פורמלי, שמטרתה לחזק את מערך החינוך הבלתי פורמלי, עם דגש על רשויות בעלות דירוג סוציו אקונומי נמוך, תוך הידוק ממשקים משותפים בין בעלי תפקידים בחינוך הפורמלי ובין החינוך הבלתי פורמלי בראיית מערכת חינוך אחת;**
- יא. **לקדם תכנית למורים-מנהיגים שמטרתה לאתר ולשמר מורים מוכשרים כגשר לתכנית "אבני ראשה" ול"עתודה כלל מערכתית במערכת החינוך", בהיקף של כ-100 מורים בולטים (ממחזור שנתי של כ-8,000 מורים) לקראת תפקידי ניהול בבית הספר;**

**יב. להרחיב ולשפר את 25 תכניות העתודה הקיימות למורים מתחילים**, בהתאם למאפיינים הרצויים של תכניות עתודה המפורטים בדוח זה ולרבות התאמות לצרכים שעולים מהשטח, כגון הקמת תכנית ייעודית לאוכלוסייה הבדואית.

**3. בנושא תכניות העתודה הנדרשות בנושאים חוצי מערכות וכן בהתייחס למשאבי היסוד של המדינה**, מלבד 85% מכוח האדם המשרת במערכות שתוארו לעיל, בחן הצוות את הצרכים של "עתודות לישראל" מזווית משאבי היסוד של המדינה, כמו גם צרכים רוחביים אחרים. משאבי היסוד של המדינה הוגדרו משאבי הקרקעות וההון הסביבתי, משאבי הון כספי והון פיסוי, משאבי הון אנושי, משאבי הידע והחדשנות ומשאבי ההון החברתי.

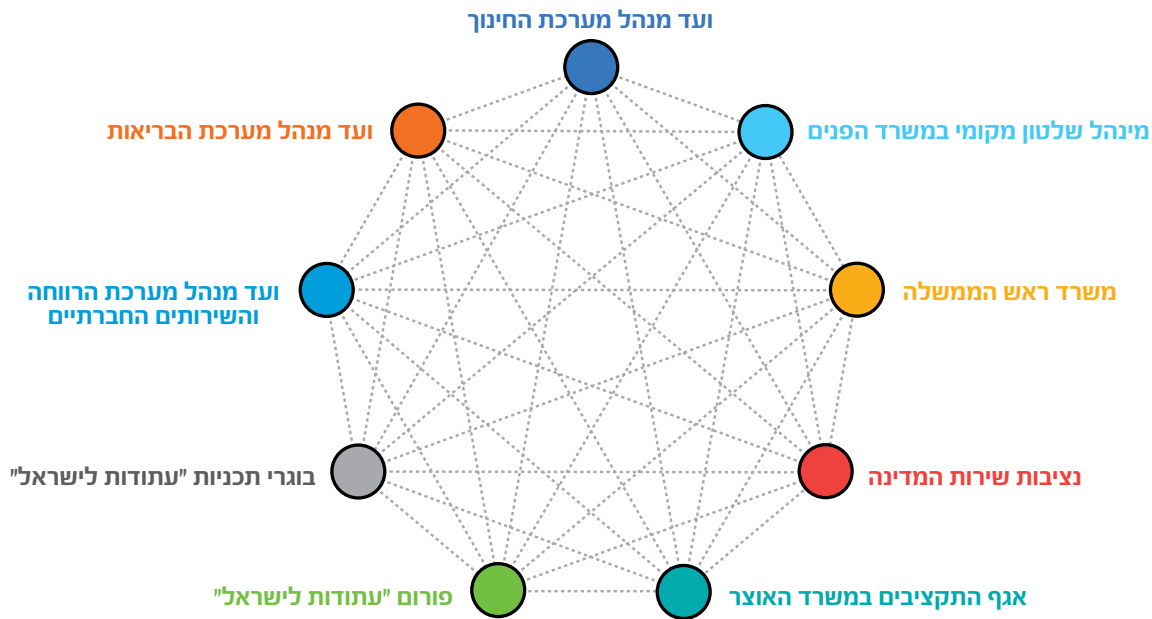
בהינתן הביזור הרב של מערכות אלו בין מספר רב של גופים, שלעתים אינם מתואמים זה עם זה, הצוות ממליץ לבחון הקמת תכניות עתודה רוחביות לדרגי ביניים בתחומים האלה: משאבי מערכת הדיור ומשאבים סביבתיים; משאבי המערכת הפיננסית, משאבי מערכת שוק העבודה ומשאבי מערכות הידע והחדשנות. בנוסף, הצוות ממליץ לבחון הקמת תכנית עתודה לדרגי ביניים למוסדות האקדמיים בישראל וכן מצטרף להמלצות דוח ועדת צמח (2012), שהמליצה על הקמת תכנית צוערים להנדסה בשירות המדינה. בעניין זה, הצוות ממליץ למנות את אגף בכיר "צוערים לשירות המדינה" בנציבות שירות המדינה כאחראי ליישם המלצה זו בראייה של כלל מגזר משרתי הציבור.

הצוות ממליץ שמינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה, או גורם אחר שייקבע על ידי נציב שירות המדינה, בהסתייעות בידע ובניסיון הנצבר באגף בכיר "צוערים לשירות המדינה", יוביל את הפעילויות בנושאים אלו. זאת לרבות המיפוי השוטף של משרות המטרה במוקדי ההשפעה על משאבי היסוד של המדינה, גיבוש מסלולי קריירה ומעברי רוחב והקמת תכניות עתודה וכל זאת בתיאום ובשיתוף הגופים הרלוונטיים (ר' להלן פרק 10: עתודה במערכות רוחביות).

4. בנושא ראייה מערכתית - "עתודות לישראל", הצוות בחן שלוש חלופות להסדרה של מנגנון התיאום והפיתוח של כלל מערך העתודות:

- המשך המצב הקיים, היינו "מודל שוק" של תכניות עתודה שונות הנמצאות באותו מרחב, עצמאיות, יצירתיות, אך ממעטות לשתף פעולה ולתאם ביניהן;
- חלופת "המודל ההיררכי", היינו ניהול כלל תכניות העתודה תחת קורת גג אחת
- וחלופת "מודל הרשת", היינו מוקדי עשייה המתואמים ביניהם כשהמטרה היא שהשלם יהיה גדול מסך חלקיו.

הצוות ממליץ לקדם את "מודל הרשת", שבו יש לפחות תשעה מוקדים שייצרו יחדיו את מנגנון רשת "עתודות לישראל":



**א. משרד ראש הממשלה:** בהתאם לתפיסה הרשתית שנועדה להעצים את השחקנים הקיימים בכלל מגזר משרתי הציבור, הצוות ממליץ להקים במשרד ראש הממשלה **אגף בכיר לתיאום ופיתוח "עתודות לישראל"**. אנשי האגף יעקבו אחר יישום המלצות דוח זה, ילוו, במידת הצורך, את הקמת תכניות עתודה, יסייעו לפתח את פעילות הוועדים המנהלים במערכות השונות, יאספו וינגישו את הידע, ועוד. האגף יוקם ויפעל בכפיפות למנכ"ל משרד ראש הממשלה או לבעל תפקיד מטעמו, ולרשותו יעמוד תקציב רב שנתי בבסיס התקציב שיקבעו מנכ"ל משרד ראש הממשלה והממונה על התקציבים במשרד האוצר. מומלץ כי לצוות יוקם ועד מנהל בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציב שירות המדינה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנהל מינהל שלטון מקומי במשרד הפנים וכן שלושה נציגי ציבור בעלי רקע וניסיון בתחומי מנהיגות, הכשרה וניהול שינויים. ככל שהדבר ידרש, לשיבות הוועד המנהל יזומנו כמשקיפים נציגי אקדמיה ונציגי גופים מהמגזר השלישי. מומלץ שהוועד המנהל יתכנס אחת לרבעון ויהיה אמון על אישור תכניות עבודה ותקציבים שנתיים; בקרה על מנהל האגף הבכיר ובכלל זה המלצה למנכ"ל משרד ראש הממשלה על הפסקת כהונתו. ראש האגף הבכיר יבחר בוועדת איתור, כמשרה פטורה ממכרז למשרות זמניות. מוצע שראש האגף ימונה לנציג משרד רה"מ בוועדים המנהלים של תכניות העתודה השונות.

**ב. נציבות שירות המדינה:** הצוות ממליץ להרחיב את אחריות **אגף בכיר "צוערים לשירות המדינה"**, המשמש מוקד ידע מקצועי שהצטבר בו ניסיון רלוונטי לתכניות עתודה לשירות המדינה. מומלץ שהאגף והוועד המנהל של תכנית הצוערים יותאמו להוביל פעילויות נוספות במסגרת "עתודות לישראל", בדגש על שימור ידע, יצירת ערוצי הזנה לכלל תכניות "עתודות לישראל" וקבלת אחריות להקמת תכניות רוחביות כמענה לפערי כוח אדם קריטיים, כגון מהנדסים ומקצועות טכנולוגיים, עתודה מצטיינת לחרדים וכדומה. מוצע שמנהל האגף ימונה לנציג נציבות שירות המדינה בוועדים המנהלים של תכניות העתודה השונות.

עוד ממליץ הצוות לערב את מוסדות נציבות שירות המדינה בבניין "עתודות לישראל", ובפרט את: **מינהל הסגל הבכיר**, המרכז את תהליכי תכנון ופיתוח העתודה לסגל המוביל של שירות המדינה, ומתוקף כך משמש כסמכות מקצועית ומוקד ידע לתחום עתודות ובכירים; **אגף תורה, מחקר וניהול ידע**, האמון על יצירת התורה והמדיניות לניהול ההון האנושי בשירות המדינה, על מלוא התמות המקצועיות הנוגעות בכך, ובכלל זה מנהיגות, ניהול, ניהול הון אנושי ועוד; **"המדרשה הלאומית"**, האמונה על הכשרת הבכירים והעתודות לסגל הבכיר בשירות המדינה, המרכזת בתוכה תהליכי למידה, הכשרה ושיתופי ידע ומשמשת כמוקד ידע לאומי להכשרת בכירים; **האגף לתכנון אסטרטגי ומדיניות**, הנושא באחריות לתכנון ארוך טווח של ההון האנושי במערכת הממשלתית, בדגש על מקצועות בחסר, תכנון ערוצי הזנה לשירות המדינה ועוד.

- ג. אגף התקציבים במשרד האוצר:** הצוות ממליץ שצוות מאקרו באגף התקציבים במשרד האוצר, בשיתוף עם הצוותים הרלוונטיים לכלל תכנית עתודה באגף תקציבים, ישתתפו בתכנון ובביצוע תכניות העבודה של "עתודות לישראל" ובפרט בוועדים המנהלים של התכניות למיניהן. מוצע שנציג האגף ימונה לנציג אגף התקציבים בוועדים המנהלים של תכניות העתודה השונות.
- ד. משרד הרווחה והשירותים החברתיים:** הצוות ממליץ שהוועד המנהל המערכתי שהוקם במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, בשיתוף המוסד לביטוח לאומי, יוביל את פעילות "עתודות לישראל" בתחום הרווחה (ר' להלן פרק 6: עתודה במערכת הרווחה).
- ה. משרד הבריאות:** הצוות ממליץ שהוועד המנהל שהוקם במשרד הבריאות לצורך ניהול תכנית "ענבר" - עתודה ניהולית למערכת הבריאות, יהיה אחראי לכלל תכניות "עתודות לישראל" בתחום הבריאות, לאחר ביצוע התאמות נדרשות (ר' להלן פרק 7: עתודה במערכת הבריאות).
- ו. משרד החינוך:** הצוות ממליץ להקים ועד מנהל מערכתי, שיהיה אחראי לכלל תכניות "עתודות לישראל" בתחום החינוך (ר' להלן פרק 8: עתודה במערכת החינוך).
- ז. מינהל שלטון מקומי במשרד הפנים:** הצוות ממליץ שהאגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים, שמוביל כיום את תכניות הצוערים לשלטון המקומי, יוביל את כלל פעילות "עתודות לישראל" בשלטון המקומי. עוד ממליץ הצוות שהאגף יהיה שותף פעיל בהובלת תכניות שנקודת הקצה של ההשמה שלהן היא רשויות מקומיות, דוגמת: "צוערים לאסטרטגיה ותכנון אורבני", "צוערים לחינוך בלתי פורמלי" וכל תכנית אחרת שבסיומה מצטרפים הצוערים לעובדי הרשויות המקומיות (ר' להלן פרק 9: עתודה בשלטון המקומי).
- ח. פורום "עתודות לישראל":** הצוות ממליץ לחזק, בין היתר באמצעות ליווי ארגוני מקצועי, את פעילות פורום "עתודות לישראל", פורום בין-מגזרי המאגד בעלי עניין בבניית עתודות הון אנושי למגזר משרתי הציבור בישראל, שנפגש מעת לעת ודן בשיתופי פעולה ובקידום הנושא. הפורום כולל בין היתר מובילי תכניות העתודה; מנהלי ארגוני הכשרה; נציגי משרדי הממשלה לרבות משרד ראש הממשלה ונציבות שירות המדינה; גופים פילנתרופיים ועוד. מומלץ שאת פעילות הפורום ירכז אגף בכיר צוערים לשירות המדינה, מטה התיאום והפיתוח במשרד ראש הממשלה ומינהל שלטון מקומי בתיאום עם בוגרי תכניות עתודות לישראל והתכניות עצמן.
- ט. בוגרי תכניות העתודה:** הצוות ממליץ לחזק, בין היתר באמצעות ליווי ארגוני מקצועי, את העשייה המשותפת של

כלל בוגרי תכניות "עתודות לישראל". זאת על מנת ליצור המשכיות בעשייה וקשר בלתי אמצעי בין הבוגרים וכדי שהבוגרים ימשיכו לתחזק ולקדם את רשת "עתודות לישראל".

**5. להלן כמה צעדים נלווים נדרשים**, נוסף על המלצות ברמת תכנית עתודה יחידה, מערכת יחידה והרמה המערכתית הכוללת:

- א.** הצוות ממליץ שיעד משמעותי של "עתודות לישראל" יהיה שאיפה לייצוג מלא ככל הניתן של כלל האוכלוסיות בישראל בתכניות העתודה השונות, בדרך להשתלבותן בכלל תפקידי הניהול הבכיר במגזר משרתי הציבור (ר' להלן פרק 11: ייצוגיות בתכניות עתודה);
- ב.** הצוות ממליץ לקדם בניית מערך סדור של ערוצי כניסה של הון אנושי איכותי אל תוך מגזר משרתי הציבור באמצעות ערוצי הזנת מצוינות (ר' להלן פרק 12: ערוצי הזנת מצוינות למגזר משרתי הציבור);
- ג.** הצוות ממליץ להטיל על צוות התיאום והפיתוח שיוקם במשרד ראש הממשלה, בתיאום עם משרד החינוך וגופים רלוונטיים אחרים, לקדם את אתוס מְשָׁרֵת הציבור כערך במרחב הציבורי, בדגש על משתתפי תכניות "עתודות לישראל" (ר' להלן פרק 13: אתוס משרת הציבור);
- ד.** הצוות ממליץ להמשיך ולתמוך בקידום תכניות שהחלו בתהליכי הקמה, כגון: תכנית עתודה לדרגי ביניים ברשות המסים; תכנית עתודה ייעודית למצטיינים מהמגזר החרדי על פי המודל הייחודי שפותח במשרד הכלכלה, באגף בכיר "צוערים לשירות המדינה" ובמשרד ראש הממשלה ועוד;
- ה.** לסיום, בהינתן אורך הרוח וההמשכיות הנדרשת מפרויקט תשתיתי מסוג זה, הצוות ממליץ להקים ועדת המשך לבדיקת ההתפתחות והיישום של תכנית "עתודות לישראל", שתצא לדרך במהלך שנת 2020.

## פרק 3: מתודולוגיה

**הצוות הבין-משרדי** שמינתה הממשלה מנה את החברים האלה: יו"ר הצוות, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שמתעמו ניהל את הצוות בפועל המשנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה מר יוסי קטריבס; נציג החשב הכללי במשרד האוצר, מר מרדכי (מוטי) אלישע; נציג הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מר יונתן בר סימן טוב; נציג הממונה על השכר במשרד האוצר, מר מחמוד רחמאן; נציג משרד הפנים לעניין השלטון המקומי, מר מרדכי כהן; ראש מטה הרפורמה בנציבות שירות המדינה, מר רון צור; ראש אגף בכיר "צוערים לשירות המדינה", מר עמרי דגן; נציגי הציבור, הגב' דלית שטאובר, מר יעקב (יענקל'ה) ברגר ומר יצחק (איציק) דבש; ומרכז הצוות, מר אורי הרמן ממשרד ראש הממשלה.

**הצוות הסתייע ב"פורום עתודות לישראל"**, פורום בין-מגזרי, המאגד בעלי עניין בבניית עתודות הון אנושי למגזר משרתי הציבור בישראל ונפגש מעת לעת לדון בשיתופי פעולה ובקידום הנושא. בפורום משתתפים בין היתר מובילי תכניות העתודה; מנהלי ארגוני הכשרה; נציגי משרדי הממשלה, לרבות משרד ראש הממשלה ונציבות שירות המדינה; גופים פילנתרופיים ועוד. את "פורום עתודות לישראל" ליווה בהתנדבות צוות של שלושה יועצים מחברת הייעוץ האסטרטגי מקינזי<sup>3</sup>. לעבודת הצוות נרתמו בעלי תפקיד חשובים ממשרדי הממשלה הרלוונטיים, מתוך הכרה שקשה לקדם שינוי מבני ללא שיתוף הגורמים המשפיעים והמושפעים.

לאור הרצון לשפר את סיכויי היישום של המלצות הצוות הוקמו מספר **צוותי משני שעסקו בסוגיות העיקריות שבמנדט הצוות**: מידע ונתונים; מיפוי ופילוח השירות הציבורי; תמונת מצב עדכנית; תכניות ומשאבי ההכשרה; רווחה; בריאות; חינוך; שלטון מקומי; מנגנוני טיפוח אתוס השירות הציבורי; ערוצי הזנת מצינות לשירות הציבורי; ומיפוי משרות המטרה העוסקות בהקצאת משאבי היסוד בישראל ונושאים רחביים נוספים.

<sup>3</sup> את הדוח המפורט שגיבש "פורום עתודות לישראל" בסיוע צוות בניהולה של גב' עדי ליתין מחב' מקינזי, ניתן למצוא בקישור הבא: <http://www.csc.gov.il/Units/Reform/Documents/AtudotIsrael.pdf>. בדוח זה ניתן למצוא מידע רב ששימש את עבודת הצוות הבין-משרדי, לרבות רשימת המרואיינים שלקחו חלק בתהליך.

## עבודת הצוות

**תכנית העבודה** שנקבעה לצוותים התבססה על אבחון המצב הקיים, שכלל איסוף ועיבוד נתונים על כוח האדם במגזר משרתי הציבור בישראל (לרבות שירות מדינה, שלטון מקומי, חברות ממשלתיות, ארגוני החברה האזרחית ועוד). כמו כן, נערכו עשרות ראיונות עם בעלי עניין ומוקדי ידע בנושא. בהמשך גובשה תמונת מצב עדכנית על תכניות עתודות ההון האנושי הקיימות והמתוכננות, ומופו השחקנים השונים בזירה, כולל מאפיינים, משאבים, חסמים מבניים ומנגנוני שיתופי פעולה מקובלים. בד בבד נעשתה סקירה בין-לאומית של תכניות עתודה ופורסם קול קורא לציבור להגשת מסמכי עמדה. בהמשך היה לימוד מעמיק ומיפוי המבנה הארגוני ובעלי העניין במערכות החינוך, הרווחה, הבריאות והשלטון המקומי. מופו "משרות מטרה" (כ-1% במרבית המערכות שנותחו), ואובחנו הבעיות והאתגרים המרכזיים הנוגעים לנושא העתודות בכל מערכת. בהמשך אופיינו ההמלצות ברמת מאפייני תכנית העתודה היחידה, ברמת רצף תכניות הנדרש לאורך "מעגל החיים" של עובדי מגזר משרתי הציבור, ברמת המערכת הענפית היחידה, ברמת כלל מערכת העתודות של מגזר משרתי הציבור ונוסחו צעדים נלווים בעלי חשיבות. בנוסף נדונו דרכים לפיתוח מנגנוני טיפוח של אתוס השירות הציבורי ופיתוח עתודות לקידום משאבי היסוד של המדינה, נסקרו מסמכי עמדה שהתקבלו מהציבור והתקבל דוח שגיבש "פורום עתודות לישראל" בסיוע יועצים מחברת מקינזי. צוותי המשנה עבדו לפי מתודולוגיה שעל פיה "צולם" המצב הקיים - תוך מיפוי המערכת האקולוגית; בוצע מיפוי משרות המטרה; זוהו החסמים וההצלחות בפיתוח עתודות הון אנושי; נעשה ניתוח פערים וצורך בתכניות עתודה; ועוצבו פתרון וצעדים ראשוניים להמשך.

## עבודת הבחינה התבססה על כמה הנחות יסוד:

### לא דנים רק ב:

שלטון מרכזי, כ-75,000 עובדים

בכירי מגזר משרתי הציבורי המכהנים כיום  
(top down)

תכניות צוערים לדרג כניסה

תכניות הכשרה והדרגה מקצועית



### אלא גם ב...

מגזר משרתי הציבור במובנו הרחב הכולל גם את השלטון המקומי, חברות ממשלתיות, ארגונים שלא למטרת רווח ועוד (כמיליון איש)

יצירת מנגנון בר קיימא ליצירת שדרה מנהיגותית מגזר משרתי הציבור (bottom up) בטווח הארוך (כלי תכנון)

ערוצי הזנה ותכניות עתודה ניהולית נושאת שינוי לדרג הביניים ותוכניות מנהיגות מערכתית לדרג בכיר מתוך כוח האדם הנמצא כבר במגזר משרתי הציבור

תכניות שבונות ומרשתות את סוכני שינוי משרתי הציבור ומלוות אותם לאורך שנות הקריירה

יצוין כי התחומים שלהלן לא היו במנדט העבודה של הצוות, אף שהצוות סובר כי הטיפול בנושאים אלה חשוב למיצוי מלוא הפוטנציאל של "עתודות לישראל": המשך יישום הרפורמה בשירות המדינה ושכפולה למגזרים אחרים; מבנה השכר במגזר משרתי הציבור; מבנה השירות הציבורי; תכניות אקדמיות בתחומי השירות הציבורי; גמישות ניהולית בשירות הציבורי; ומעברי רוחב בשירות הציבורי. עוד יצוין שהעבודה גם לא נגעה בהיבטים של משילות ושיטת הממשל בישראל, שגם להם השפעה מכרעת על התנהלות מגזר משרתי הציבור.



# ב

## תמונת מצב קיים



## פרק 4: תכניות עתודה פעילות - היקף ואתגרים כיום

תכניות עתודה במגזר משרתי הציבור החלו לצמוח כיוזמות מקומיות לפני עשרות שנים, מהן בתוך הממשלה (כגון תכנית צוערים במשרד החוץ ותכנית צוערים לסחר חוץ במשרד הכלכלה), ומהן בחברה האזרחית בשיתוף עם שירות המדינה (כגון תכניות וקסנר, אלכא, מנדל ותכנית "עתידים - צוערים למינהל ציבורי").

בעשור האחרון, יש עלייה ניכרת בקצב הקמת תכניות עתודה במגזר משרתי הציבור, החל בתכניות מכינה לשירות המדינה ותכניות עמיתי ממשל, עבור בתכניות צוערים לשלטון המרכזי והמקומי, וכלה בתכניות עתודה לדרגי ביניים ולדרגים בכירים.

תכניות הצוערים יצרו מודל חדש עבור צעירים שרוצים להצטרף למגזר משרתי הציבור וכך להשתתף בעיצוב עתיד המדינה. התכניות יצרו מסלול שמתחיל בתכנית הכשרה אינטנסיבית, בסבסוד מלא לתואר אקדמי, וממשיך בהשמה ברחבי מגזר משרתי הציבור. תהליך הכשרת הצוערים כולל היכרות מעמיקה עם השירות הציבורי בחלק הרלוונטי לתחום ההשמה העתידי, וכולל כמה התמחויות בתחומים הרלוונטיים, כמו גם הכרת החברה הישראלית וההזדמנויות והאתגרים העומדים בפניה. התגמול לצוערים מורכב בדרך כלל משכר לימוד, מלגת קיום או משכורת, צוות חונכים איכותי ותכניות העשרה רחבות, כולל נסיעה לימודית השוואתית, להכרת מערכות מקבילות בארצות אחרות.

נקודת ציון בולטת בתהליך אבולוציוני זה התרחשה לפני כשש שנים, בהחלטת ממשלה 1244 מיום 17.01.2010. ההחלטה אימצה את עיקרי המלצות "ועדת ההיגוי - צוערים למינהל הציבורי"<sup>4</sup>, בדבר ייסודה של תכנית "צוערים לשירות המדינה" שנועדה להכשיר ולבנות עתודה ניהולית נושאת שינוי בשירות המדינה.

יצוין כי לתכנית "צוערים לשירות המדינה" קדמה תכנית "עתידים - צוערים למינהל ציבורי". התכנית הוקמה ב 2003 כשיתוף פעולה בין שירות המדינה לעמותת "עתידים" והיא נמשכה על פני 6 מחזורים שבהם הוכשרו 148 צוערים. נכון לעת כתיבת דוח זה, כ-78% מהם עדיין עובדים במגזר משרתי הציבור, מהם כ-66% בשירות המדינה, מרביתם בתפקידים מרכזיים.

בהשראת תכניות הצוערים לשירות המדינה ומתכונתה הקודמת, תכנית "עתידים - צוערים למינהל ציבורי" ובהשראת מודלים בין-לאומיים, נוסדו בשנים האחרונות כמה תכניות צוערים ועתודה נוספות למגזר משרתי הציבור. בין אלה: תכנית "צוערים לניהול תשתיות תחבורה", שתי תכניות 'צוערים לשלטון המקומי' (האחת בצפון והשנייה בדרום הארץ), תכנית "צוערים לאסטרטגיה ותכנון אורבני", תכנית "חותם" להסבת אקדמאים להוראה ותכנית "צוערים לשירות המשטרה". כן נוסדו תכניות אחדות העוסקות בהכנה לשירות ציבורי ובהעצמה ניהולית ומקצועית של דרגי ביניים ודרגים בכירים מכהנים.

האטרקטיביות של תכניות עתודה אלו משתקפת במספר הפונים אליהן שגדל והולך. בשנת 2015 הגישו כ-5,000 צעירים את מועמדותם לתכניות העתודה השונות המתוארות לעיל, ומהם התקבלו כ-500 והחלו מסלולי הכשרה אינטנסיביים לקראת כניסתם למגזר משרתי הציבור.

## תכניות עתודה פעילות

להלן פירוט עיקר תכניות העתודה הפעילות כיום במגזר משרתי הציבור:

| דרגי ההכשרה            | קהל התכנית | שלטון מרכזי  | שלטון מקומי   | חינוך  | בריאות   | רווחה   | מגזר משרתי הציבור   |
|------------------------|------------|--|---|--|--|---|---|
| בכירים                 |            | <ul style="list-style-type: none"> <li>"המדרשה הלאומית"</li> <li>מב"ל</li> <li>אלכא למנכ"ל משרדי הממשלה</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>אלכא לסגל בכיר בשלטון מקומי</li> </ul>   |  |  |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ וקסנר (חודש)</li> </ul>  |
| דרגי ביניים            |            | <ul style="list-style-type: none"> <li>ממשק</li> <li>אלכא: התכנית לפיתוח מנהלים באגף תקציבים</li> <li>אלכא: "מנהיגות מקיימת"</li> <li>אלכא: "מנהלי מחוזות"</li> <li>צוערים לשירות המדינה</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>מנדל למנהיגות בצפון</li> <li>מנדל למנהיגות בנגב</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>מנדל למנהיגות חינוכית</li> <li>מנדל למנהיגות לתנועות וארגוני נוער</li> <li>אבני ראשה</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ענבר</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>אלכא לפיתוח מנהלי סניפים בבטל"א</li> <li>תכנית עתודה ניהולית בבטל"א</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ עמיתי מעוז</li> <li>■ וקסנר (תואר שני)</li> <li>■ מובילים דיגיטליים</li> <li>■ אלכא "מרחב"</li> <li>■ מנדל לפיתוח מנהיגות בקהילה החרדית</li> </ul> |
| דרגי כניסה             |            | <ul style="list-style-type: none"> <li>צוערים לשירות המדינה</li> <li>צוערי משרד החוץ</li> <li>צוערים לסחר חוץ</li> <li>צוערי משרד התיירות</li> <li>צוערי "שהם" למשטרה</li> <li>צוערים לניהול תשתיות תחברה</li> <li>קורסי מפקחים ומעריכים ברשות המיסים</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>צוערים לשלטון מקומי</li> <li>- צפון</li> <li>- דרום</li> <li>צוערים לאסטרטגיה ותכנון אורבני</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>מגוון תכניות להכשרות מורים</li> </ul>   |  |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ שגרירי רוטשילד</li> <li>■ מנדל למנהיגות חברתית</li> </ul>  |
| מכניות / תכניות עמיתים |            | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ עמיתי מילקן</li> <li>■ קריאת כיוון</li> <li>■ המכללה למדינאות</li> <li>■ עמיתי בגין</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ רוח חדשה</li> <li>■ תכנית מתמחים של עיריית תל אביב</li> </ul>  |  |  |   |   |

בימים אלו נעשים מאמצים להקים תכניות נוספות המתמקדות בדרגי ביניים ברשות המיסים; שילוב חרדים בשירות המדינה ועוד.

במהלך עבודת הצוות נכתבו "תעודות זהות" למרבית תכניות העתודה הפועלות במרחב הציבורי בישראל, ופורטו בהן מטרות התכנית, היקף המשתתפים, פרופיל משתתף, בעלות התכנית, מבנה המשילות (ועד מנהל והרכבו), מקורות המימון, מבנה ההכשרה, שיטת האיתור והגיוס, שיעורי הנשירה ופרטים נוספים. ריכוז מידע זה זמין בדוח שפרסם "פורום עתודות לישראל" בחודש יולי 2015.<sup>5</sup>

### **הצוות מצא כי תכניות העתודה הפעילות כיום בישראל מתמודדות עם כמה אתגרים:**

- חוסר יציבות במקורות מימון בשל הישענות על תקציבים ממשלתיים זמניים ומימון פילנתרופי קצר טווח;
- היעדר מנגנון השמה ותקנים מובטחים לחלק מהתכניות;
- סרבול בירוקרטי בתהליכי הקמה וניהול של תכניות חדשות;
- תת-ייצוג של מגוון האוכלוסיות בישראל;
- אתגרים ברמת התיאום הכולל, כגון היעדר מנגנוני שיתוף פעולה ולמידה הדדית בין התכניות;
- חוסר ברצף הכשרות;
- וחוסר-התאמה כמותית בין הצורך בעתודה ניהולית במגזר משרתי הציבור למספר הצוערים המוכשרים בתכניות.

עוד מצא הצוות כי בהפעלת תכנית עתודה כיום יש כמה מודלים למידת מעורבותה של הממשלה - החל בבעלות מלאה של הממשלה, המשך במיזם משותף עם גורם שלישי וכלה בבעלות מלאה של גופים במגזר השלישי (יצוין כי גם בתכניות הממומנות במלואן על ידי גופים פרטיים, הממשלה משתתפת במימון שכרם של העמיתים והיעדרותם מימי עבודה, מימון מחליף וכו'). להלן כמה דוגמאות למודלים השונים למידת מעורבות הממשלה:



יתרונות המודל שבו הגוף הממשלתי הוא הבעלים של התכנית הם אחידות בין סמכות לאחריות, גישה ישירה וזמינה למקבלי החלטות, יציבות תקציבית והעובדה שההשמה מתבצעת באופן רשמי, מתוך המערכת ומגובה בתקנים ייעודיים לכך. מנגד, תכניות הפועלות במודל זה חשופות לבירוקרטיה בתהליכים ממשלתיים ולקושי בגיוס מועמדים מקרב המגזר החרדי והערבי.

כתמונת ראי, יתרונות המודל שבו גופים במגזר השלישי הם הבעלים של התכנית באים לידי ביטוי בדינמיות, בנכונות לבצע התאמות תכנים במהירות ובאי-תלות באילוצי הבירוקרטיה הממשלתית (חוק חובת המכרזים וכו'). אך מנגד, במודל זה חסרונות מובנים הבאים לידי ביטוי בתלות מוחלטת במימון פילנתרופי, המשפיע על יציבות התכנית: חשש להכניס תכנים בלתי-ממלכתיים ולעתים חוסר יכולת להשים את הבוגרים במשרות במגזר משרתי הציבור.

בין שני המודלים הללו פועל מודל שלישי, המתבסס על עקרון "מיזם משותף". במודל זה מתקשר הארגון הממשלתי עם ארגון מהמגזר השלישי ושני השותפים מפעילים ומממנים את התכנית יחדיו, על בסיס כיסוי של 50% עלויות כל צד, תוך שאיפה למקסם את יתרונות שני הצדדים ולמזער את חסרונותיהם. חסרונו של המודל הזה הוא האתגר בגיוס משאבים לאורך זמן מהחברה האזרחית למימון מגזר משרתי הציבור.

הצוות רואה לנכון לציין שבהינתן הצורך לעודד יוזמות בתחום, התקשרות במודל של 25% גורם חיצוני - 75% ממשלה בתכניות "עתודות לישראל", כפי שמבוצע במוסדות הלאומיים, תאפשר ליותר גופי הכשרה חיצוניים לפעול בתחום. מודל כזה יאפשר להרחיב את מגוון הגופים שיוכלו לעסוק בתחום זה ויגדיל את נפח הפעילות של "עתודות לישראל".



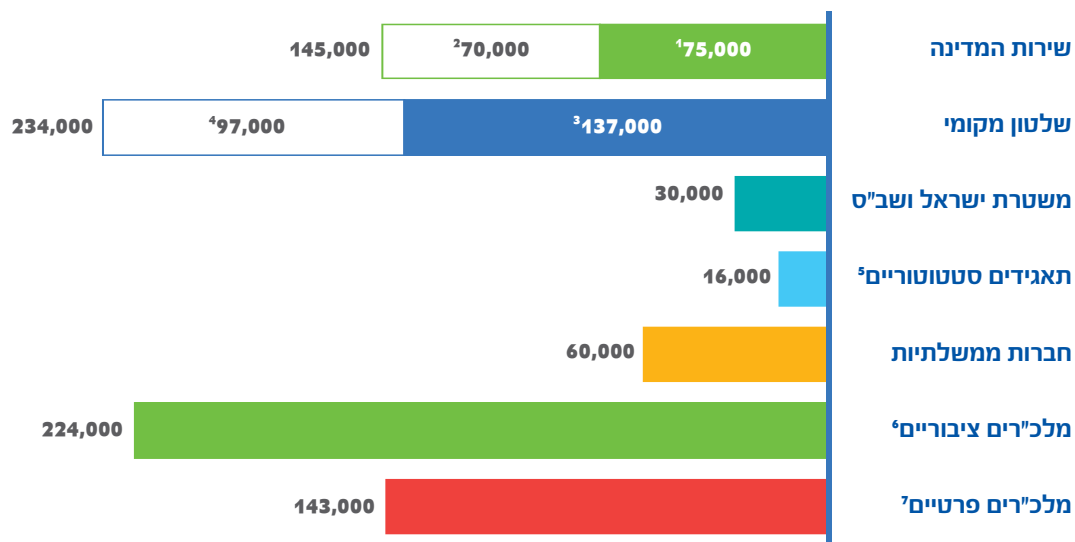
ג

תכניות עתודה, המלצות להמשך



# פרק 5: ניתוח ארבע מערכות השירות העיקריות לאזרח (רווחה, בריאות, חינוך ושלטון מקומי)

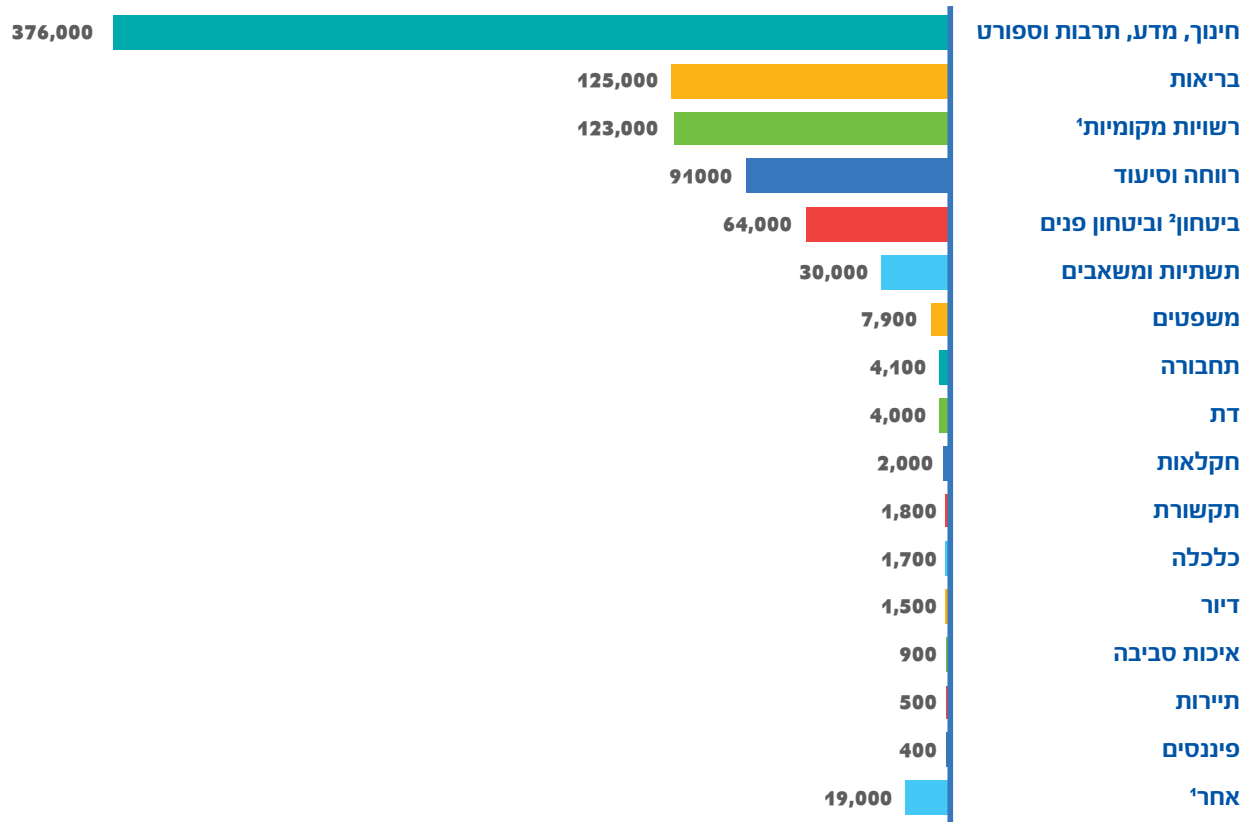
בליבת מגזר משרתי הציבור בישראל ניצבות ארבע מערכות מרכזיות, המשרתות את האזרח בחלק גדול מצרכיו הבסיסיים: מערכת הרווחה, מערכת הבריאות, מערכת החינוך והשלטון המקומי. בהגדרתו הרחבה, מגזר משרתי הציבור בישראל מונה יותר ממיליון איש הניתנים לניתוח בכמה אופנים, **בחלוקה ארגונית\***:



1 משרדי ממשלה, רשויות ובתי חולים ממשלתיים  
 2 עובדי הוראה של משרד החינוך  
 3 כולל רשויות מקומיות, חברות עירוניות, איגודי ערים ומועצות דתיות  
 4 עובדי הוראה תחת הרשויות המקומיות  
 5 תאגידים כגון: הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, מכון התקנים, רשות העתיקות, רשות הטבע והגנים, שירות התעסוקה  
 6 מלכ"רים ציבוריים בתחומי חינוך בריאות רווחה וסיעוד - מוסדות אשר עיקר הוצאותיהם ממומן על ידי המגזר הממשלתי  
 7 מלכ"רים פרטיים בתחומי חינוך בריאות רווחה וסיעוד - מוסדות אשר עיקר הוצאותיהם אינו ממומן על ידי המגזר הממשלתי

**\*החלוקה חושבה ללא חיילי צה"ל וללא כ-100 אלף עובדי סיעוד שמועסקים בחברות פרטיות**  
 מקור: הלמ"ס, רבעון 1 2015, דוחות הממונה על השכר, נציבות שירות המדינה, רשם העמותות, משרד החינוך

## בחלוקה ענפית (מערכות מקצועיות)\*:

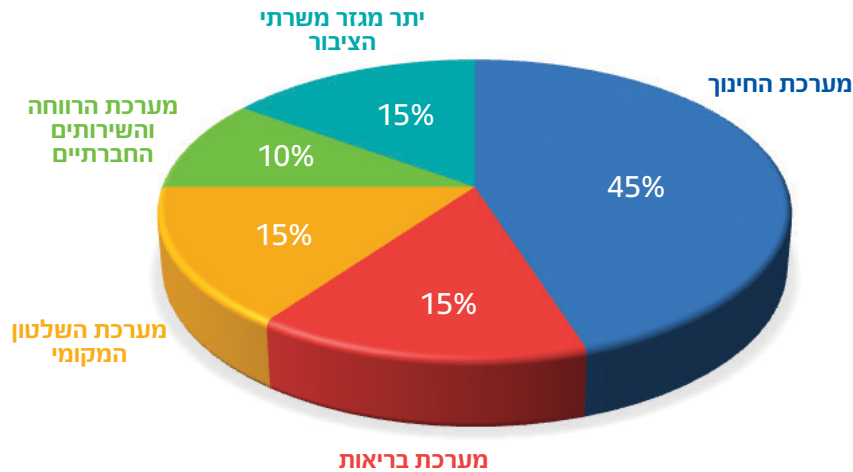


1 כלל עובדי הרשויות מהענפים השונים, פרט לעובדי ההוראה 2 לא כולל את צה"ל, מוסד וש"כ  
3 תחת ענף "אחר" נמצאים מספר רב של גופים כגון: רשות המיסים, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד החוץ, מכון התקנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד רה"מ ועוד

### \* החלוקה חושבה ללא חיילי צה"ל וללא כ-100 אלף עובדי סיעוד שעובדים דרך חברות פרטיות

מקור: הלמ"ס, רבעון 1 2015, דוחות הממונה על השכר; נציבות שירות המדינה; משרד החינוך

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>6</sup>, בחלוקה לענפים, מערכת החינוך מהווה כ-45% ממגזר משרתי הציבור, מערכות הבריאות והשלטון המקומי כ-15% כל אחת, ומערכת הרווחה כ-10%.



לאור זאת ולאור חשיבות הנושא, נרתמו לעבודת הניתוח ההנהלה הבכירה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ההנהלה הבכירה של המוסד לביטוח לאומי, ההנהלה הבכירה של משרד הבריאות, ההנהלה הבכירה של משרד החינוך וההנהלה הבכירה של מנהל מינהל שלטון מקומי במשרד הפנים.

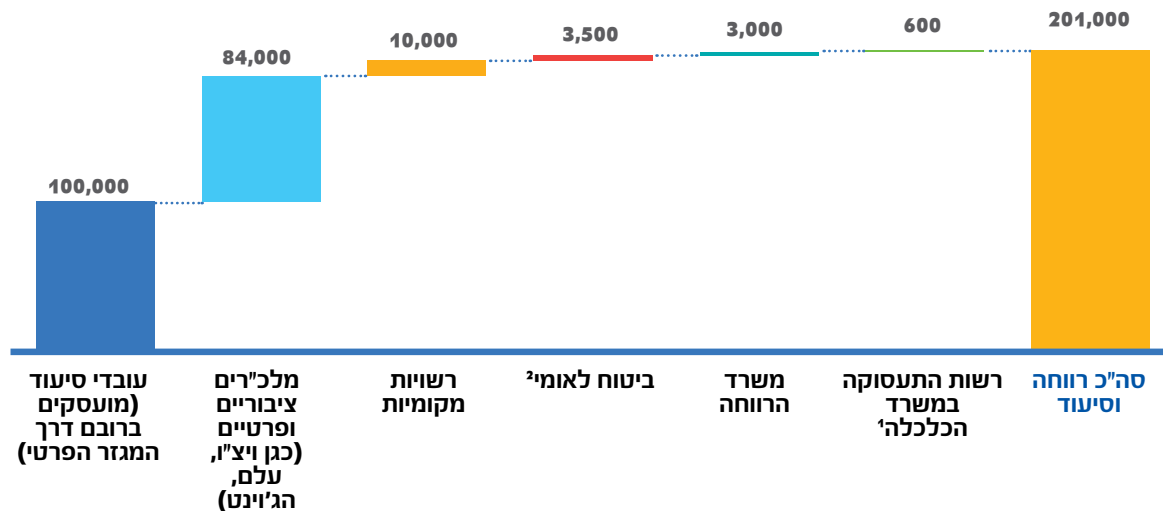
בארבע המערכות האמורות לעיל גובשו צוותי עבודה שעבדו בהתאם למתודולוגיה הזאת: לימוד מעמיק

ומיפוי המבנה הארגוני ובעלי העניין במערכת; מיפוי "משרות מטרה" בהנחה שבדומה לשירות המדינה, כ-1% מהעובדים מהווים את שכבת הניהול הבכירה שהשפעתה על המערכת קריטית; אבחון הבעיות והאתגרים המרכזיים והפערים בתחום העתודות הניצבים בפני המערכת בשנים הבאות; ואפיון פתרון ראשוני באמצעות תכניות עתודה ומנגנונים ליצירת אחריות מערכתית.

## פרק 6: עתודה במערכת הרווחה והשירותים החברתיים

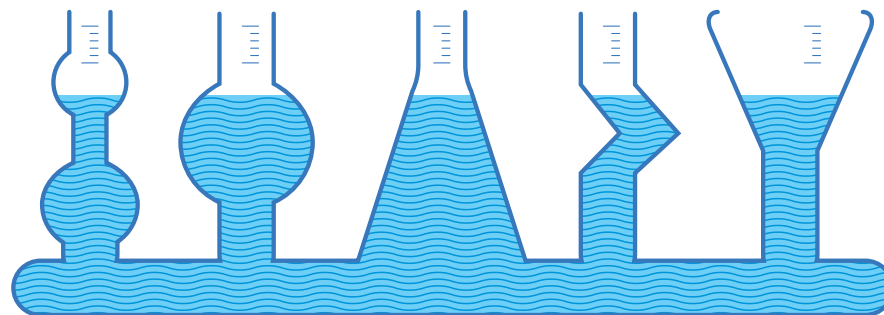
בעבודת צוות המשנה שעסק בעולם הרווחה השתתפו נציגים מחלקים שונים במערכת הרווחה: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המוסד לביטוח לאומי, צוות רווחה באגף התקציבים במשרד האוצר, בית הספר המרכזי להכשרת עובדים סוציאליים, המרכז לשלטון מקומי, ג'וינט ישראל ועוד.

הצוות גיבש את התפלגות העובדים במערכת הרווחה בישראל כדלקמן:



<sup>1</sup> בראיית הצוות, הרשות נכללת בהגדרה הרחבה של הרווחה והסיעוד  
<sup>2</sup> בביטוח הלאומי כ-3,000 מתנדבים נוספים

מערכת הרווחה פועלת כמערכת "כלים שלובים", המורכבת ממגוון גופים וארגונים המושפעים זה מזה, ולכן איכות השירות לאזרח, בעיקר בקרב האוכלוסיות הפגיעות, תלויה בשיתוף הפעולה ביניהם.



מלכ"רים      שלטון מקומי      ביטוח לאומי      משרד הרווחה      גופים פרטיים

בנוסף, ישנם גורמים המשפיעים על יכולת הביצוע של משרד הרווחה:  
משרד האוצר, משרד המשפטים וארגוני העובדים



להלן מיפוי כ-1,200 משרות המטרה של מערכת הרווחה והשירותים החברתיים כפי שמופו על ידי צוות המשנה יחד עם "פורום עתודות לישראל". הטבלה מוגשת כטיטזה ראשונית לעבודה שנדרש להשלים ביסודיות במערכת הרווחה והשירותים החברתיים.

| משרד הרווחה והשירותים החברתיים | 565 | משרד הרווחה והשירותים החברתיים                    | 565 | משרד האוצר                                    | 4   | ס"ח"כ          |
|--------------------------------|-----|---|-----|---|-----|----------------|
| תפקיד                          | #   | תפקיד   | #   | תפקיד   | #   | סל בכיר        |
| מנהל תחום                      | 1   | מנהל תחום   | 1   | החשב הכללי באוצר                              | 1   | 26             |
| מנהל תחום מחקר                 | 1   | מנהל תחום מחקר                                    | 1   | סגנית החשב הכללי באוצר                        | 1   | 25             |
| מנהל ביח"ם המרכזי, סניף ת"א    | 1   | מנהל ביח"ם המרכזי, סניף ת"א                       | 1   | רכז תחום רווחה באגף תקציבים                   | 1   | 11             |
| סמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש  | 1   | סמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש                     | 1   | רכז לשכה בכירה באגף הכספים                    | 1   | 10             |
| מנהל משאבי אנוש                | 1   | מנהל משאבי אנוש                                   | 1   | <b>משרד הביטאות</b>                           | 10  | מגנים          |
| חשבת המשרד                     | 1   | חשבת המשרד  | 1   | תפקיד   | #   | מרכיבים בכירים |
| סגנית חשב המשרד                | 1   | סגנית חשב המשרד                                   | 1   | עובדת סוציאלית ראשית                          | 1   | 40             |
| מנהלת תחום תוצאות ותשלומים     | 1   | מנהלת תחום תוצאות ותשלומים                        | 1   | ראש האגף לנריטוריה                            | 1   | מנהלי מחלקות   |
| מנהל אגף בכיר לתכנון ולכלכלה   | 1   | מנהל אגף בכיר לתכנון ולכלכלה                      | 1   | מנהל היחידה האחראית הארצית על הסיעד בנריטוריה | 1   | 300            |
| מנהל אגף בכיר (מנהלסד ראשי)    | 1   | מנהל אגף בכיר (מנהלסד ראשי)                       | 1   | ראש אגף השיקום                                | 1   | מנהלי מעטות    |
| ממונה על העיונות               | 1   | ממונה על העיונות                                  | 1   | מנהלת היחידה ארצית למכשירי שיקום וניידות      | 1   | 243            |
| היועצת המשפטית                 | 1   | היועצת המשפטית                                    | 1   | י"ר המועצה הארצית לשיקום נכי נפש בקהילה       | 1   | מפקחים ארציים  |
| סגני היועצת המשפטית            | 2   | סגני היועצת המשפטית                               | 2   | ראש האגף לבריאות הנפש                         | 1   | 260            |
| מנהלת האגף לבקורות גנים        | 1   | מנהלת האגף לבקורות גנים                           | 1   | מנהלת המחלקה לטיפול בהתמכרויות                | 1   |                |
| דוברת המשרד                    | 1   | דוברת המשרד                                       | 1   | מנהל מחלקת שיקום, באגף לבריאות הנפש           | 1   |                |
| ממונה על פניות הציבור          | 1   | מנהל מחוז חיפה והצפון                             | 1   | מנהל המחלקה לטיפול באוטיזם                    | 1   |                |
| מנהל מחוז ת"א והמרכז           | 1   | מנהל מחוז ירושלים                                 | 1   | <b>איגוד העובדים הסוציאליים</b>               | 1   |                |
| מנהל מחוז חיפה והצפון          | 1   | מנהל מחוז הדרום                                   | 1   | תפקיד   | #   |                |
| מנהל מחוז ירושלים              | 1   | סגני מנהל מחוז                                    | 5   | י"ר איגוד העובדים הסוציאליים                  | 1   |                |
| מנהל מחוז הדרום                | 1   | <b>מפקחים ארציים (ומקבילים)</b>                   | 104 |   |     |                |
| מנהל מחוז תל אביב              | 1   | מנהל תחומים                                       | 25  | <b>עמותות</b>                                 | 243 |                |
| מנהל מחוז חיפה והצפון          | 1   | מרכזי שירותים (ומקבילים)                          | 60  | תפקיד   | #   |                |
| מנהל מחוז ירושלים              | 1   | מפקחים מחוזיים (ומקבילים)                         | 260 | מנכ"ל 243 עמותות מעל 5 מיליון ₪ מחוז פעילות   | 243 |                |
| מנהל מחוז תל אביב              | 1   | מרכיבים בכירים (דומה לרמת מפקח מחוזי בתפקידו טהר) | 40  | <b>אקדמיה</b>                                 | #   |                |
| מנהל מחוז הדרום                | 1   | מנכ"ל המפקס                                       | 1   | תפקיד   | #   |                |
| מנהל מחוז תל אביב              | 1   | מנכ"ל הקרן למפעלי שיקום                           | 1   | רש בתי ספר לעבודה סוציאלית                    | 5   |                |
| מנהל מחוז הדרום                | 1   | <b>הרשות לשיקום האסיר</b>                         | 2   |   |     |                |
| מנהל מחוז תל אביב              | 1   | תפקיד   | #   | <b>ועד מעונות פרטיים</b>                      | 1   |                |
| מנהל מחוז חיפה והצפון          | 1   | י"ר מועצת הרשות                                   | 1   | תפקיד   | #   |                |
| מנהל מחוז ירושלים              | 1   | מנכ"ל הרשות לשיקום האסיר                          | 1   | ראש ועד                                       | 1   |                |
| מנהל מחוז תל אביב              | 1   | <b>המוסד לביטוח לאומי</b>                         | 62  | <b>ועד מעונות ציבוריים</b>                    | #   |                |
| מנהל מחוז הדרום                | 1   | תפקיד   | #   | תפקיד   | #   |                |
| מנהל מחוז תל אביב              | 1   | מנכ"ל   | 1   | ראש ועד                                       | 1   |                |
| מנהל מחוז חיפה והצפון          | 1   | סמנכ"לים  | 7   | <b>שירותי התעסוקה-משרד הכלכלה</b>             | 6   |                |
| מנהל מחוז ירושלים              | 1   | חשב   | 1   | תפקיד   | #   |                |
| מנהל מחוז תל אביב              | 1   | מנהל סניפים ראשיים                                | 23  | י"ר מועצת שירותי התעסוקה                      | 1   |                |
| מנהל מחוז הדרום                | 1   | מנהל אגף  | 30  | מנכ"ל   | 1   |                |
| מנהל מחוז תל אביב              | 1   | <b>שלטון מקומי</b>                                | 303 | סמנכ"ל הפעול                                  | 1   |                |
| מנהל מחוז חיפה והצפון          | 1   | תפקיד   | #   | סמנכ"ל הכנון                                  | 1   |                |
| מנהל מחוז ירושלים              | 1   | מנהלי מחלקות רווחה ברשויות                        | 300 | סמנכ"ל לשיקום                                 | 1   |                |
| מנהל מחוז תל אביב              | 1   | מנהל תחום קהילה ורווחה במרכז השלטון המקומי        | 1   | סמנכ"ל השפה                                   | 1   |                |
| מנהל מחוז חיפה והצפון          | 1   | מנהל תחום מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות הערביות  | 1   |   |     |                |
| מנהל מחוז ירושלים              | 1   | י"ר הפורום מנהלי מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות   | 1   |   |     |                |
| מנהל מחוז תל אביב              | 1   | י"ר הפורום מנהלי שירותי רווחה ברשויות המקומיות    | 1   |   |     |                |

מערכת הרווחה בישראל נשענת על חוזקות המאפיינות את מרבית העובדים בה - רמת השכלה גבוהה, מקצועיות ושיקול דעת רב, לצד מחויבות ערכית מוסרית גבוהה.

עם זאת, צוות המשנה זיהה פערים במערכת הרווחה: הסתכלות מערכתית-רוחבית על שדה הרווחה; היעדר מסלול מובנה של קריירה וקידום, הגורר תחלופה אטית יחסית וכניסה מאוחרת לתפקידי ניהול; קושי במעבר עובדים בין מטה משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשדה; חוסרים בהכשרה ובכלים ניהוליים ואסטרטגיים לעובדים סוציאליים המתקדמים לדרגות ניהול; קושי אינהרנטי להגדיר תוצאות ולמדוד הישגים של שירותי הרווחה.

במהלך עבודת הניתוח גיבש צוות המשנה כמה מסקנות. נקודת המוצא היא השירות לאזרח, והיא מחייבת צורך בראייה מערכתית הוליסטית, ומחויבות ערכית של העובדים והמנהלים. שדה הרווחה הוא מערכת אחת, הכוללת את משרד הרווחה והשירותים החברתיים, את המוסד לביטוח לאומי, את הרשויות המקומיות וארגוני חברה אזרחית רבים. בהתאם יש לאפיין מסלולי הכשרה הכוללים שחקנים מכלל השדה ולעודד שיתופי פעולה רוחביים. עוד יש צורך בחיזוק הכשרות ניהוליות רוחביות, מאחר שההכשרות הנוכחיות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמוסד לביטוח לאומי מתמקדות בעיקר בפריזמה המקצועית.

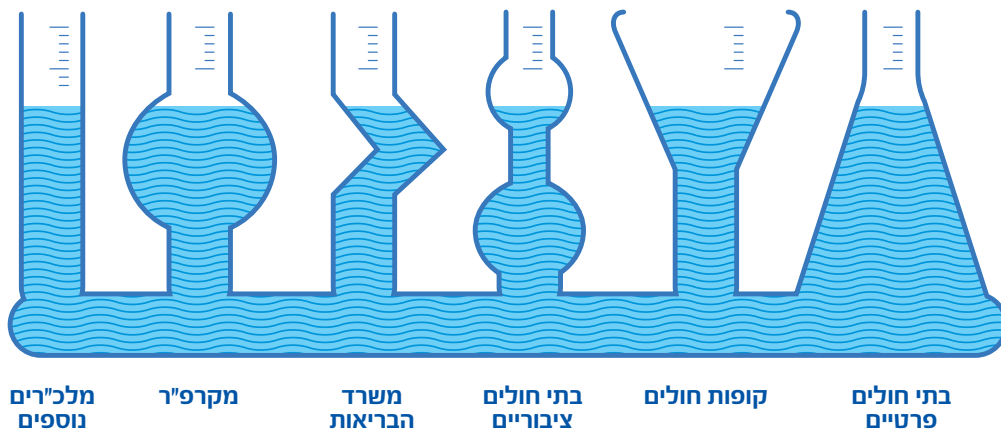
לאור זאת גיבש צוות המשנה שלוש המלצות להמשך:

1. ביסוס ועד מנהל בראשות מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומנכ"ל הביטוח הלאומי, האחראי להתוות מדיניות, ליזום ולבקר תכניות עתודה ניהולית בכל מערכת הרווחה בישראל. הוועד המנהל, שנוסד לאחרונה, מורכב מנציגים מכל מערכת הרווחה, ובהם מנהלי אגפים ונציגי מחוזות במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, נציג נציבות שירות המדינה, נציג ג'וינט ישראל, המועצה לעבודה סוציאלית, משרד ראש הממשלה, אגף התקציבים במשרד האוצר, בית הספר המרכזי להכשרת עובדי רווחה, מינהל שלטון מקומי במשרד הפנים, המרכז לשלטון המקומי, המוסד לביטוח לאומי, נציגי ציבור וכל נציג אחר בהתאם לשיקול דעתם של היו"רים. לצורך טיוב עבודתו, מוצע כי בשנים הקרובות ילווה את הוועד המנהל גוף מקצועי ויסייע בפיתוח מתמיד של יכולותיו.
2. הקמת תכנית עתודה לדרגי הביניים של כלל הגורמים במערכת הרווחה. הוועד המנהל יקים תכנית עתודה לדרגי הביניים במערכת הרווחה. הרציונל להקמת תכנית כזאת נשען על ההנחה כי למנהלים בדרגי הביניים יש השפעה על המערכת ובסבירות גבוהה יהפכו בהמשך למובילי מערכת הרווחה. כמו כן, בניגוד לדרגים בכירים, יש ברשותם פניות רבה יותר להכשרות ולהתפתחות מקצועית ואישית. הכללה של נציגים מכל הגורמים במערכת תאפשר שיח רחב והתנעה של תכניות ויזמות רוחביות נוספות בעתיד. הליבה המשותפת של הערכים שתונחל בקרב משתתפי התכנית, תשפיע בעקיפין גם על עובדים ומנהלים אחרים מהארגונים שמהם הגיעו.
3. המשך עבודת מטה לקידום עתודות ניהול במערכת הרווחה.
4. האתגר בניתוח ותכנון עתודות ניהול במערכת הרווחה דורש עבודת עומק נוספת במגוון נושאים. מוצע כי הוועד המנהל שיוקם יוביל פעילויות אלו, כגון: הקמת תכניות עתודה ייעודיות נוספות במערכת הרווחה (תכניות רוחביות לבכירים וכו'); תיאום תהליכים במערכת הרווחה (דוגמת קורס מפקחים) בתוך תכניות העתודה; כלים ומתודות להגברת המוביליות בתוך מערכת הרווחה (מכרזים משולבים); שילוב שיטתי של בוגרי תכניות צוערים שונות במערכת הרווחה ועוד.

## פרק 7: עתודה במערכת הבריאות

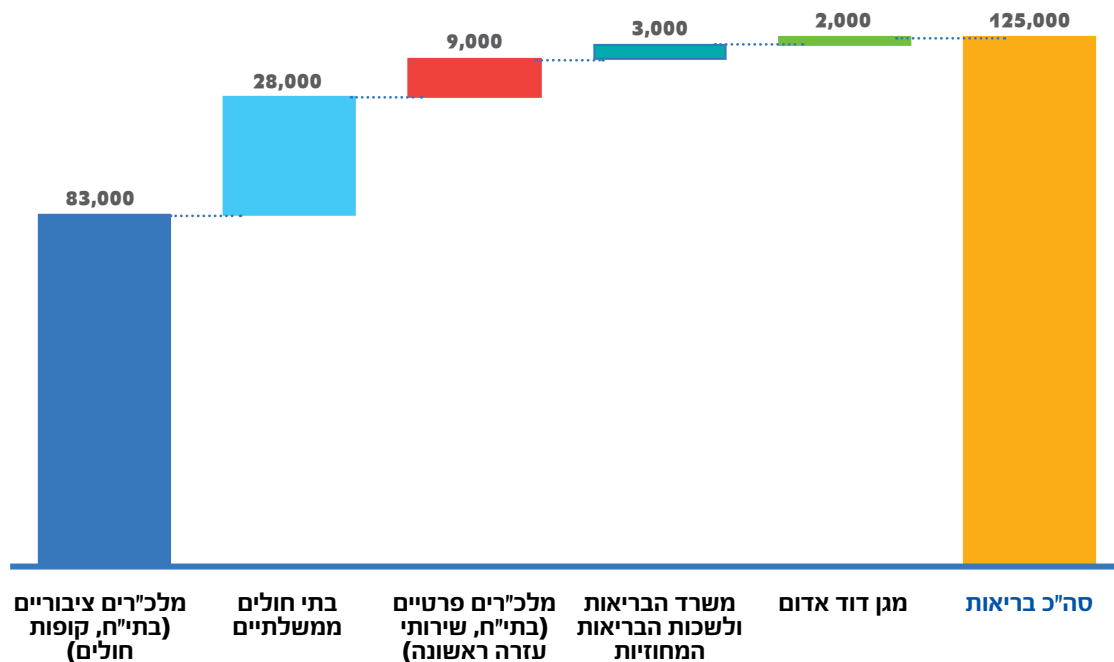
מערכת הבריאות בישראל מושפעת ממספר גופים מרכזיים הפועלים במגזר משרתי הציבור ובמגזר הפרטי: משרד הבריאות, בתי החולים הציבוריים, קופות החולים, בתי החולים הפרטיים, חיל הרפואה בצה"ל ועמותות שונות. הגורמים השונים נמצאים ביחסי גומלין הדדיים, כך שיכולתו של כל גורם לפעול מושפעת מפעולתם של הגורמים האחרים. בנוסף, ישנם גורמים אחרים המשפיעים על פעולת המערכת, ובכלל זה משרד האוצר, גורמים בשלטון המקומי וארגוני העובדים.

בדומה למערכות אחרות שניתח הצוות, גם מערכת הבריאות פועלת כמערכת 'כלים שלובים' המורכבת ממגוון גופים וארגונים המושפעים זה מזה ואיכות השירות לאזרח תלויה בשיתוף הפעולה ביניהם.



בנוסף, ישנם גורמים המשפיעים על יכולת הביצוע של הבריאות:  
משרד האוצר, משרד המשפטים וארגוני העובדים

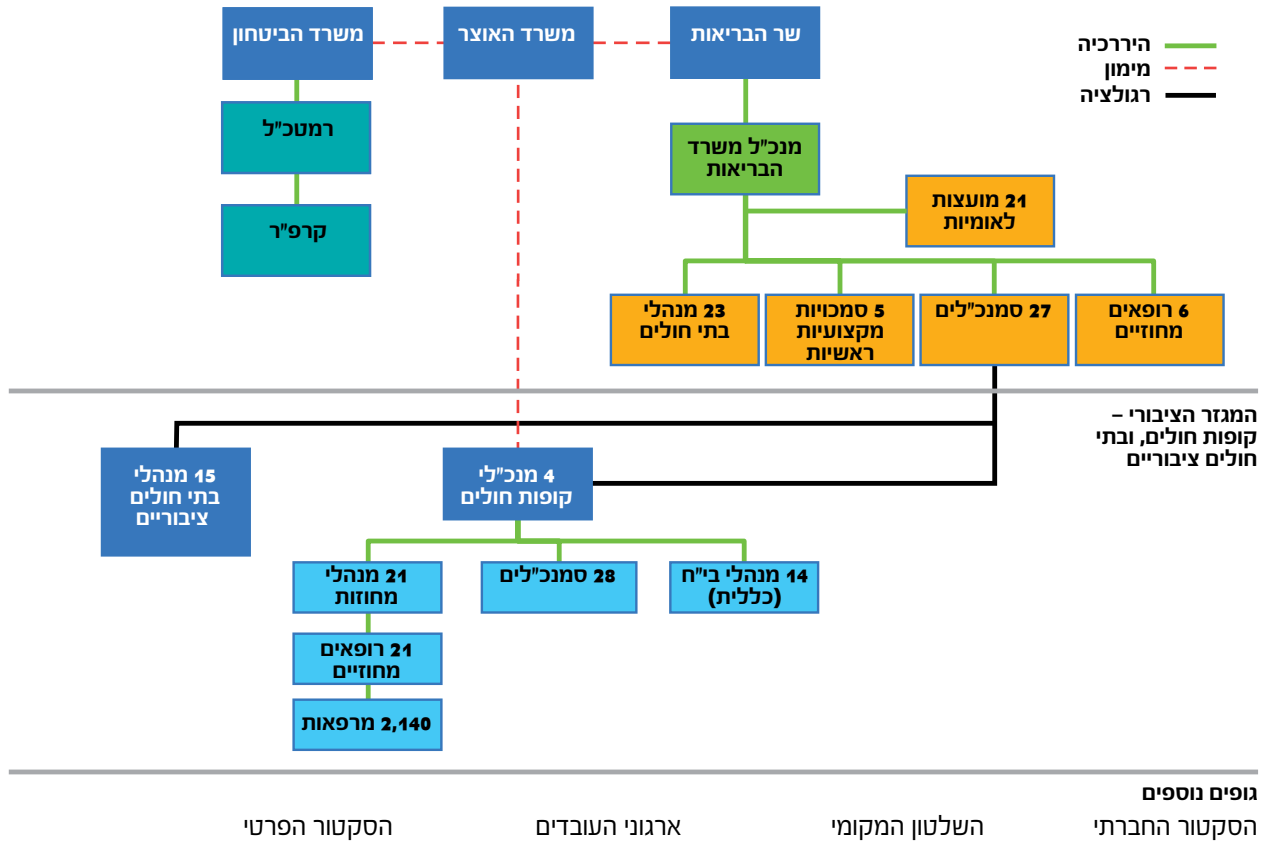
הצוות בחן את התפלגות העובדים במערכת הבריאות בישראל. במערכת הבריאות בישראל עובדים כ-125,000 איש, מהם יותר מ-95% בבתי החולים ובקופות החולים.



בעלי התפקידים במערכת הבריאות משתייכים ברובם המכריע לאחד מארבעת המגזרים המקצועיים האלה: רפואה; סיעוד; מקצועות פרה-רפואה ומינהל.

## מערכת הבריאות, המתפקדת כ"מערכת אקולוגית" שלמה, כוללת שחקנים משלושת המגזרים:

המגזר הציבורי - משרד הבריאות





## מניתוח תוצאות המיפוי עולה שהתפקידים העיקריים במערכת הם אלה:

- 1. משרד הבריאות:** מנהלים בכירים ובעלי תפקידים במטה משרד הבריאות ובמחוזות.
- 2. בתי-החולים הממשלתיים, הציבוריים ובתי החולים של קופת חולים כללית:** חמשת בעלי התפקידים המובילים בבתי החולים הממשלתיים כוללים מנהל, סגן מנהל, מנהל אדמיניסטרטיבי, אחות ראשית ומנהל כספים. חלוקה בסיסית זו לחמישה בעלי תפקידים אלה מקובלת גם בבתי החולים הציבוריים ובשני בתי החולים הממשלתיים-עירוניים ("איכילוב" בתל אביב ו"בני ציון" בחיפה), אם כי בבתי החולים הגדולים ביותר החלוקה שונה במקצת וכוללת כמה בעלי תפקיד ניהולי נוספים. גם בבתי החולים של קופת חולים כללית פועלים חמשת בעלי התפקידים הללו – מנהל, סגן מנהל, מנהל אדמיניסטרטיבי, אחות ראשית ומנהל כספים – ולצדם פועל בעל תפקיד נוסף-מנהל שיווק ושירות.
- 3. קופות החולים:** מנכ"ל, סמנכ"ל, מנהלי מחוזות, רופאים מחוזיים ואחיות מחוזיות.

חרף המורכבות והתובענות של ניהול מערכת בריאות, פיתוח עתודות ניהוליות נעשה במערכת הבריאות באופן חלקי בלבד, ובעיקר בדרגי הביניים. קופות החולים מפעילות תכניות הכשרה ופיתוח למנהלים בדרג הביניים ובדרג הבכיר, אולם אלה נעשים לרוב מתוך ראייה של הצרכים המקומיים של קופת החולים, או צרכים מקצועיים ספציפיים, ולא תמיד בשיטתיות. יכולתן של קופות החולים לאמץ תהליכים כאלה מושפע מגודלן ומאילוצי תקציב. הגורם היחיד שמונהגים בו תהליכי הכשרה ניהולית בכל רמות הניהול הוא חיל הרפואה.

## להלן תיאור גרפי של תמונת ההכשרות הנוכחית במערכת הבריאות:

| מלכ"רים<br>נוספים | חיל הרפואה<br>בצה"ל | משרד<br>הבריאות | בתי חולים<br>ציבוריים | קופות חולים | בתי חולים<br>פרטיים |             |
|-------------------|---------------------|-----------------|-----------------------|-------------|---------------------|-------------|
| —                 | ✓                   | ✗               | ✗                     | ✓           | —                   | בכירים      |
| —                 | ✓                   | ✓✗              | ✓✗                    | ✓✗          | —                   | דרגי ביניים |
| —                 | ✓                   | ✓✗              | ✗                     | ✗           | —                   | דרגי כניסה  |
| —                 | ✓                   | ✓✗              | ✓✗                    | ✓✗          | —                   | ערוצי הזנה  |

מעבודת צוות המשנה עולה כי לניהול במערכת בריאות כמה מאפיינים בולטים, ובכלל זה הפעלה של מסגרות הפועלות 24 שעות ביממה ו-7 ימים בשבוע, הפעלה של מסגרות בחירום והפעלה של כוח אדם ממגזרים מקצועיים שונים. מאפיינים אלה מחזקים את הערך המיוחד שיש לניוד בעלי תפקידים בין ארגונים בתוך מערכת הבריאות.

למערכת הבריאות בישראל כמה חוזקות שיכולות לסייע להמשך פיתוח עתודות ניהול איכותיות. ראשית, המערכת מתאפיינת בשפה מקצועית מקובלת בהגדרת דרגי הניהול. שנית, שוררת הסכמה רחבה בין הארגונים בדבר האתגרים העיקריים של המערכת, לצד נכונות מלאה לשיתוף פעולה בין כל השחקנים בהובלת משרד הבריאות. יצוין כי לחיל הרפואה בצה"ל יש תפקיד חשוב כמעין נובע של רופאים בעלי כישורי ניהול עבור דרגי הביניים והסגל הבכיר.

בנוסף, מערכת הבריאות מהווה למעשה מודל לחיקוי, וכבר השיקה בקיץ 2015 תכנית עתודה ניהולית למערכת הבריאות ("ענבר"), והיא צפויה להכשיר את מנהלי העתיד של בתי החולים וארגוני הבריאות בישראל. תכנית "ענבר", שהמחזור הראשון שלה יצא לדרך באוקטובר 2015, מספקת מודל מיוחד ובשאיפה גם מוצלח, להכשרה של עתודה ניהולית במערכת הבריאות, תוך שיתוף פעולה בין כל הגורמים במערכת. זוהי תכנית לפיתוח עתודות ניהוליות בקרב רופאים, הכוללת: תואר שני במינהל עסקים כולל חטיבה במינהל רפואי, התמחות במינהל רפואי והכשרות בתחומי מנהיגות, אתגרי מערכת הבריאות בראייה ממלכתית חוצת מגזרים והיבטים ערכיים ואתיים. הוועד המנהל של התכנית מונה בעלי תפקידים המייצגים גורמים שונים במערכת הבריאות וכן נציגי ציבור.

עם זאת זיהה הצוות כמה חסמים ואתגרים הקשורים לתכנון ולפיתוח ההון אנושי במערכת הבריאות, כגון: מחסור במשאבים, המשפיע על תכנון לטווח הבינוני והרחוק; היעדר יוקרה בעיני הרופאים הראויים למקצוע הניהול ומגוון החלופות לקידום המקצועי; הניתוק מן הפרקטיקה הקלינית והירידה ברמת השכר ובהכרה מקצועית מרתיעים חלק גדול מהרופאים לעבור למסלול הקידום הניהולי; חוסר ניווד ומעברים מעטים בין ארגונים ובין המטה לשטח; שיטות שונות של מבנה העסקה; הסכמי שכר שונים בין הארגונים, המייצרים פערים בין-ארגוניים ומקשים את הגמישות הניהולית; העובדה כי תכניות הכשרה ופיתוח מנהלים לדרגי הביניים והבכירים נבנו בראייה של צרכים מקומיים; ועוד.

מתוך תפיסה מערכתית רב-מקצועית, הרואה ערך בפיתוח מנהלים בעלי ראייה מקיפה של המערכת, צוות המשנה ממליץ על הצעדים האלה:

### **1. התאמת הוועד המנהל שהוקם במערכת הבריאות לתכנית "ענבר", כדי שיוכל להוביל ולבקר גם תכניות נוספות, לאוכלוסיות נוספות**

הוועד המנהל יהיה אחראי להתוות מדיניות, ליזום ולבקר תכניות עתודה ניהולית בכלל מערכת הבריאות בישראל. מוצע שיעסוק גם בגיבוש המלצות להסרת חסמים המקשים נידוד בעלי תפקידים בין ארגונים ופיתוח מסלולי קריירה. בראש הוועד המנהל יוסיף לעמוד מנכ"ל משרד הבריאות, והוא יורכב מנציגים מכלל מערכת הבריאות: בעלי תפקידים בכירים בהנהלת משרד הבריאות, נציג נציבות שירות המדינה, נציגי קופות החולים, נציג משרד ראש הממשלה, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, נציג השלטון המקומי, נציג ציבור, וכל נציג אחר בהתאם לשיקול דעתו של היו"ר. לצורך טיוב עבודתו, מוצע כי בשנים הבאות ילווה את הוועד המנהל גוף מקצועי ויסייע בפיתוח מתמיד של יכולותיו.

### **2. הקמת תכנית עתודה לדרגי הביניים במגזרים המקצועיים של סיעוד, מינהל ופרה-רפואה**

הוועד המנהל יפתח וימסד תכניות הכשרה לעתודות ניהוליות של מערכת הבריאות על פי המודל של תכנית "ענבר". תכניות אלה ייועדו למנהלים בדרג הביניים מכלל הארגונים במערכת הבריאות, שמהווים עתודה ניהולית למגזרים המקצועיים של סיעוד, מינהל ופרה-רפואה, ויעסקו בתכנים רלוונטיים לצרכים העתידיים של המערכת מתוך ראייה ממלכתית כוללת. התכניות יספקו למשתתפים בהן הבנה כלל-מערכתית וידע ברמה מסוימת גם בתחומים מקצועיים אחרים, שאינם תחום התמחותם הישיר, בהנחה שניהול מערכת בריאות מחייב זאת.

### **3. המשך עבודת מטה לקידום עתודות ניהול במערכת הבריאות**

האתגר בניתוח ותכנון עתודות ניהול במערכת הבריאות דורש עבודת עומק נוספת בנושאים רבים, למשל: הקמת פורומים מקצועיים בין-ארגוניים העוסקים בפיתוח הון אנושי בראייה כלל-מערכתית של תחום הבריאות; בחינת פתיחת תהליכי המיון והאיוש של בעלי תפקידים שונים ב"משורת המטרה" לקהל רחב יותר, על בסיס ועדות איתור או מכרזים פומביים (כיום תהליך זה פתוח רק לרופאים ולא ליתר המקצועות במערכת הבריאות); בחינת כללי תהליכי האיתור, המיון וההכשרה של מועמדים לתפקידי הניהול הבכיר במערכת הבריאות ועוד. מוצע שהוועד המנהל יוביל עבודה זו.

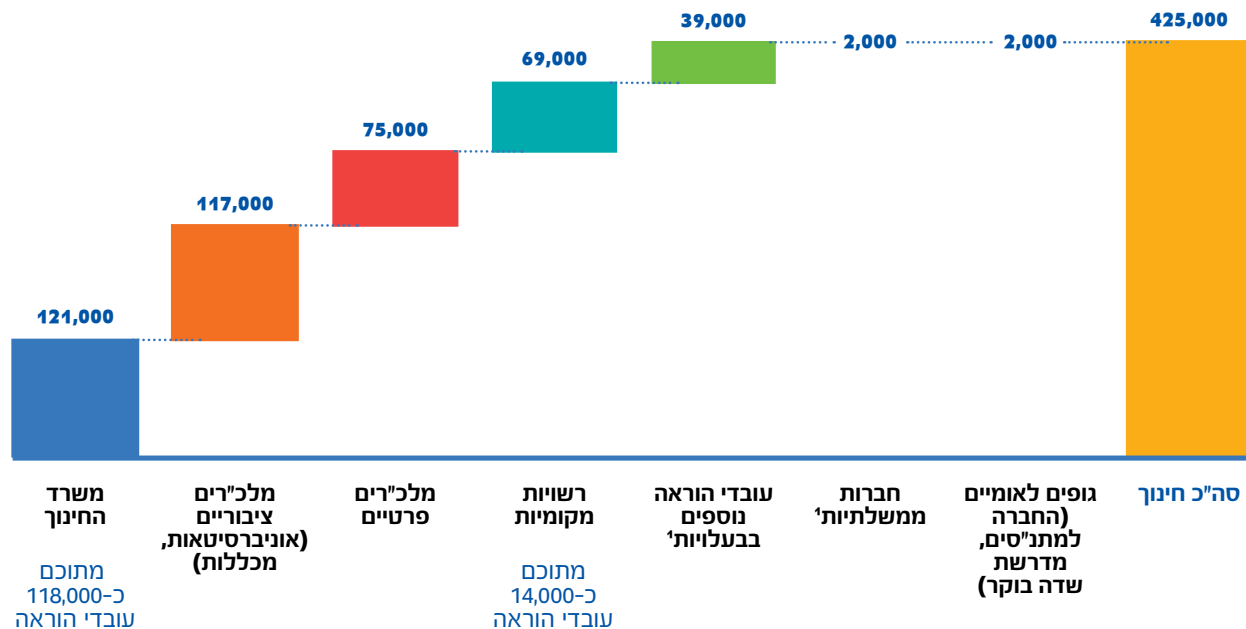
## פרק 8: עתודה במערכת החינוך

למערכת החינוך אתגרים רבים ומגוונים: קידום מיומנויות של המאה ה-21, קידום שוויון הזדמנויות, שמירה על רצף חינוכי מהגיל הרך ועד סיום התיכון, התאמת מערכת החינוך לעידן הדיגיטלי ועוד. על אתגרי מערכת החינוך משפיעים כל מיני גורמים. בתפיסתנו, גורם מרכזי ומשפיע על התמודדות עם האתגרים הוא שכבות המנהיגות השונות במערכת החינוך. על כן בבסיס תאוריית השינוי של עתודות מערכתיות לחינוך עומדת ההנחה כי מנהיגים הפועלים לשינוי המציאות יכולים להשפיע השפעה מכרעת על שינוי המציאות (אתגרי המערכת) בהווה ובעתיד.

בדומה למערכות אחרות שניתח הצוות, גם מערכת החינוך פועלת כמערכת "כלים שלובים", המורכבת ממגוון גופים וארגונים המושפעים זה מזה. איכות השירות לאזרח תלויה בשיתוף הפעולה ביניהם.

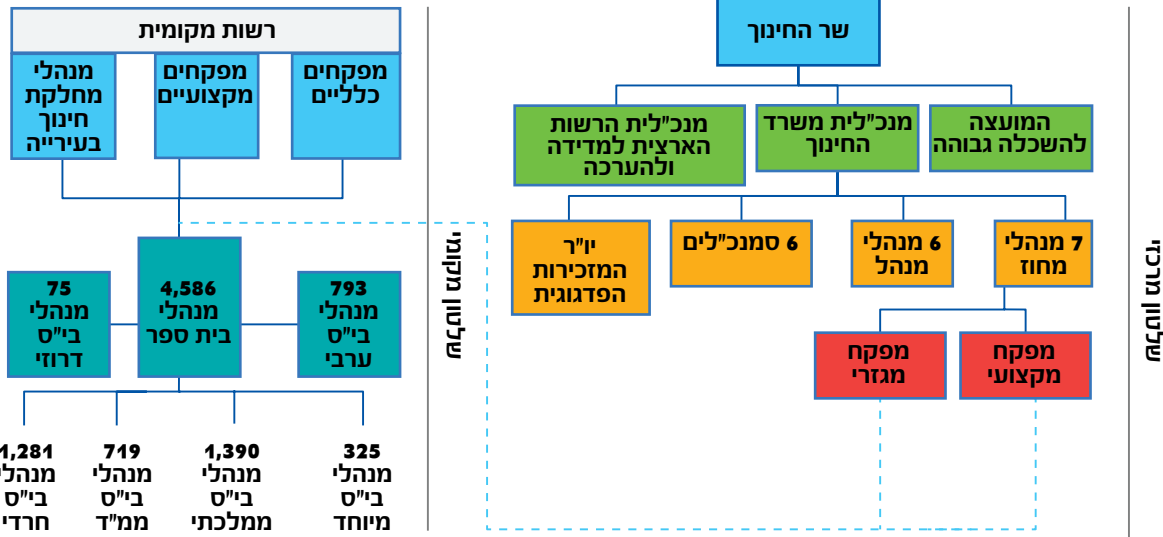



## הצוות גיבש התפלגות של העובדים במערכת החינוך בישראל. במערכת החינוך עובדים כיום כ-425,000 איש, מהם כ-40% עובדי הוראה.




<sup>1</sup> כולל רשתות חינוך (אורט, עמל), בתי ספר פרטיים וכד'

מערכת החינוך, המתפקדת כ"מערכת אקולוגית" שלמה, כוללת שחקנים משלושת המגזרים:







Rashi Foundation  
קרן רש"י




הפורום  
החינוכי



24 רשתות  
חינוך



מדינת ישראל



החברה  
למתני"סים

חברה אזרחית / עמותות

נוספים

חזרה לתוכן <



לתחום החינוך כמה חוזקות, והן יסייעו להמשך פיתוח ושיפור תחום העתודות: איכות ההון האנושי במערכת החינוך ותחושת השליחות שמנחה אותו; קיומן של תכניות הכשרה שמהוות מודלים להשראה: מנדל, אבני ראשה, חותם ועוד; עיגונו של השולחן העגול במשרד החינוך אשר מבסס את השותפות הבין-מגזרית, ועוד.

עם זאת זוהו כמה חסמים ואתגרים מרכזיים הקשורים בהון אנושי בחינוך: עבודה בתת-מערכות סגורות, הפועלות בנפרד ונעדרות תפיסה רשתית; קשיי אמון ושפה משותפת בין השחקנים השונים, הגלויים והסמויים, במערכת החינוך; היעדר תפיסת ביזור ואוטונומיה המקשה צמיחה והתפתחות; קושי בחיבור של השבטים השונים לליבה משותפת במערכת העוברת שינויים דמוגרפיים מהותיים; קושי להגיב למציאות משתנה, דינמית ובלתי צפויה שבתוכה מתעצבים ילדינו; היעדר מסורת ופרקטיקות של איתור והכשרת עתודות במערכת החינוך בראיית אתגרי העתיד; צורך בהטמעת תרבות של תהליכי עבודה וקבלת החלטות מבוססי נתונים, והיעדר תכנון ארוך טווח.

בנוסף, תובנה חשובה שעלתה בצוות היא שלמערכת החינוך יש תפקיד כפול בתכנית "עתודות לישראל". התפקיד האחד הוא בניין העתודות של מערכת החינוך עצמה, בדומה לתפקידן של מערכות הרווחה, הבריאות והשלטון המקומי. התפקיד האחר של מערכת החינוך הוא בניין ערוצי ההזנה של כל מערך העתודות של מדינת ישראל, הן למגזר משרתי הציבור והן למגזר הפרטי. כדי לחזק את התפקיד השני שהוזכר לעיל מוצע לטפח מנגנונים כגון: תכניות ייחודיות לקבוצות נבחרות מתוך כלל תכניות טיפוח מנהיגות לבני נוער; מכינות קדם צבאיות המשמשות כעתודת מנהיגות עם דגש על מגזר משרתי הציבור, ותכניות לשנת שירות עם דגש על מגזר משרתי הציבור (ר' להלן פרק 12: ערוצי הזנת מצוינות למגזר משרתי הציבור).



<sup>1</sup> מכינה קדם צבאית לשירות הציבורי, שנת שירות עם דגש רעיוני לשירות הציבורי ופיתוח עתודות למגזר השירותים הציבוריים במסגרת השירות לאומי למגזר החרדי והערבי <sup>2</sup> תכנית עבודה לגילאי 16-18

### לאור זאת גיבש צוות המשנה כמה המלצות:

- 1. הקמת ועד מנהל:** ארגון מערכתי בין-מגזרי, המתווה את האסטרטגיה לבניין תפיסת העתודות ואחראי ליישומה במערכת החינוך. בראש הוועד המנהל תעמוד מנכ"לית משרד החינוך וחבריו יהיו נציגי המשרד, נציגי רשויות מקומיות, נציגי בעלויות, נציגי החברה האזרחית ונציגים נוספים כפי שיוחלט בהמשך. לצורך טיוב עבודתו, מוצע כי בשנים הקרובות ילווה את הוועד המנהל גוף מקצועי ויסייע בפיתוח מתמיד של יכולותיו;
- 2. הקמת תכנית עתודת מנהיגות מערכתית (הכשרת דרגי ביניים):** תכנית לקידום אוכלוסיית דרגי ביניים בכלל שדה החינוך באוריינטציה של הובלת שינויים במערכת. התכנית מכוונת לפיתוח מנהיגות הפועלת יחד בממלכתיות אל מול אתגרי החינוך בישראל בהווה ובעתיד. היא תפעל בין היתר לשם (1) יצירת ליבה משותפת - הבנה משותפת של אתגרי מערכת החינוך, יצירת הליבה המשותפת החינוכית והערכית, הרחבת ההשפעה גם על עובדים ומנהלים אחרים מהארגונים שמהם באו; (2) רישות בין הגורמים במערכת האקולוגית - הכללה של נציגי כל הגורמים במערכת תאפשר הנעת פעולות משותפות ותגביר את האמון; ו-(3) הגדלת יכולת התגובה למציאות המשתנה - תוך הישענות על ראייה ארוכת טווח, תהליכי ניתוח וקבלת החלטות מבוססי נתונים ועוד;
- 3. קידום תכנית עתודה לחינוך בלתי פורמלי** שמטרתה לחזק את מערך החינוך הבלתי פורמלי, עם דגש על רשויות בדירוג סוציו אקונומי נמוך, תוך הידוק ממשקים משותפים בין בעלי תפקידים בחינוך הפורמלי לחינוך הבלתי פורמלי בראיית מערכת חינוך אחת;
- 4. קידום תכנית למורים-מנהיגים** שמטרתה לאתר ולשמר מורים מוכשרים כגשר לתכנית "אבני ראשה" ול"עתודה כלל מערכתית במערכת החינוך". בתכנית ישתתפו כ-100 מורים בולטים (ממחזור שנתי של כ-8,000 מורים) לקראת תפקידי ניהול בבית הספר;
- 5. הרחבה ושיפור של 25 תכניות העתודה המוצעות למורים מתחילים** בהתאם למאפיינים הרצויים של תכניות עתודה המפורטים בדוח זה ולרבות התאמות לצרכים שעולים מהשטח, כמו הקמת תכנית ייעודית לאוכלוסייה הבדואית;

## פרק 9: עתודה בשלטון המקומי

האגף לניהול ההון האנושי ברשויות מקומיות שבמינהל השלטון המקומי במשרד הפנים עמד בראש "צוות המשנה לשלטון מקומי" וקידם בחינה מערכתית ומקצועית של בניית עתודות ההון האנושי בשלטון המקומי בישראל.

מדינת ישראל, המורכבת מפסיפס מגוון של רשויות מקומיות המורכב מעיריות, ממועצות מקומיות וממועצות אזוריות, ניצבת בפני אתגרים רבים ושונים בתחום השלטון המקומי. משרד הפנים, ובתוכו המינהל לשלטון מקומי, פועל על מנת לעמוד באתגרים אלה.

### בישראל פועלות 257 רשויות מקומיות בהתאם לחלוקה הזאת:

| סך הכול    | מגזר לא יהודי | מגזר יהודי<br>(כולל ערים מעורבות) |                          |
|------------|---------------|-----------------------------------|--------------------------|
| 75         | 11            | 64                                | עיריות                   |
| 126        | 70            | 56                                | מועצות מקומיות           |
| 54         | 4             | 50                                | מועצות אזוריות           |
| 2          |               | 2                                 | מועצות מקומיות תעשייתיות |
| <b>257</b> | 85            | 172                               | סך הכול                  |

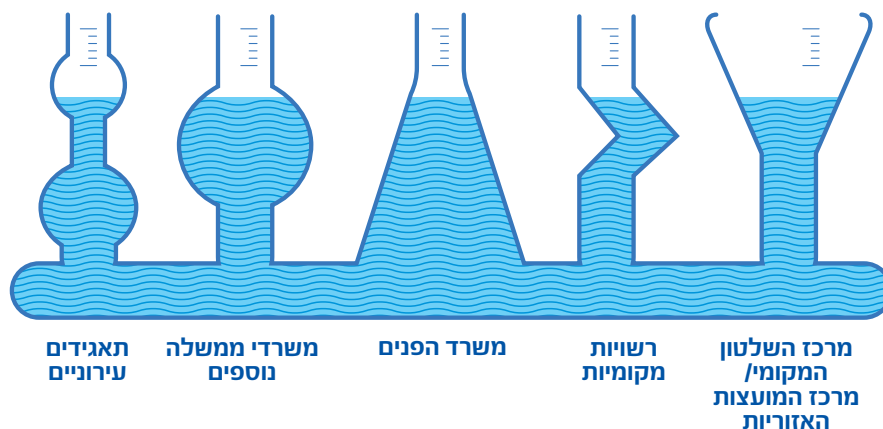
השלטון המקומי בישראל מאופיין בשונות רבה. מתוך 257 רשויות מקומיות: כ-200 רשויות הן רשויות בעלות תלות תקציבית בשלטון המרכזי, המקבלת ביטוי בהתבססותן על "מענק איזון" שנתי; כ-80 רשויות מקומיות מצויות בתהליכי הבראה והתייעלות בשנים האחרונות.

## האתגרים המרכזיים העומדים בפני השלטון המקומי:

- 1. חקיקה:** הסדרת מערכת יחסי הגומלין בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי באמצעות יצירת תשתית חקיקה מודרנית;
- 2. השבחת ההון האנושי:** קידום מהלכים ל"בניין הכוח" ברשויות המקומיות;
- 3. סל שירותים:** הגדרת סל נורמטיבי ויצירת סטנדרטיזציה בשלטון המקומי;
- 4. פיתוח כלכלי ברשויות המקומיות:** הגדלת עצמאותן של הרשויות המקומיות באמצעות חתירה מתמדת להגדלת מקורות ההכנסה, בשילוב מודלים שונים להגברת הצדק החלוקתי ולשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות;
- 5. רשויות ממוגזרים ייחודיים (בני האוכלוסייה הערבית לרבות הדרוזית והצ'רקסית, חרדים):** צמצום פערים דורש התייחסות ייעודית וטיפול בנקודות החולשה העיקריות - חיזוק ההנהגה המקומית, הצמחת עתודה ניהולית ופיתוח תשתיות פיזיות;
- 6. הטמעת רפורמת התכנון והבנייה בשלטון המקומי.**

הרשויות המקומיות מעסיקות כ-130 אלף עובדים<sup>7</sup>, מהם כ-1,500 נושאי משרה וכ-8,600 עובדים ב"דרגי הביניים"<sup>8</sup>. עלות העסקת כוח האדם בשלטון המקומי כולו עומדת על כ-20 מיליארד ₪, שהם 37% מסך התקציב השנתי של כלל הרשויות המקומיות<sup>9</sup>.

## מערכת השלטון המקומי פועלת כמערכת של "כלים שלובים":



בנוסף, ישנם גורמים המשפיעים על יכולת הביצוע של השלטון המקומי: משרד האוצר, משרד המשפטים וארגוני העובדים

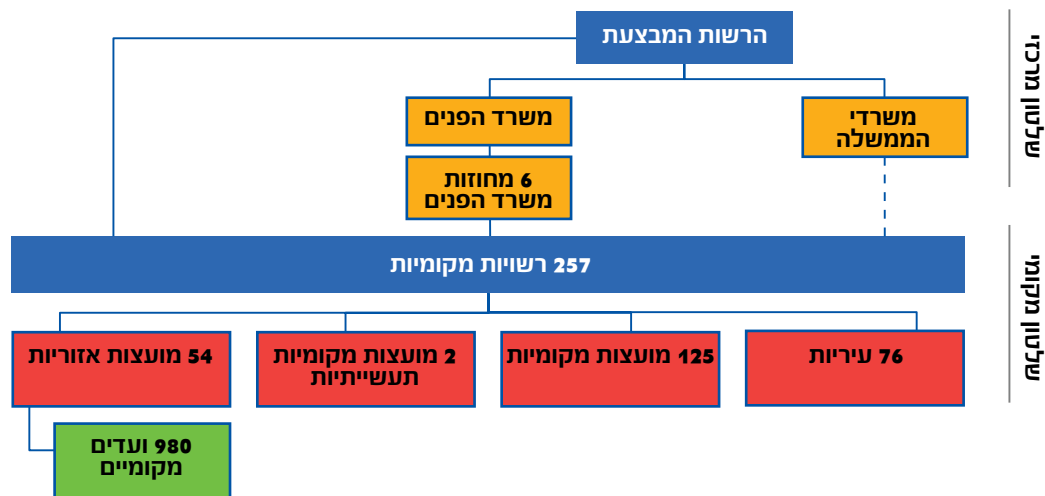
<sup>7</sup> כולל נושאי משרה וללא פנסיונרים.

<sup>8</sup> מנכ"ל, מהנדס, גזבר, מנהל יחידת החינוך, מבקר וממונה על תלונות הציבור, יועץ משפטי וכו'.

<sup>9</sup> דוח נתונים כספיים מבוקרים רשויות מקומיות 2014, משרד הפנים.

## מערכת השלטון המקומי, המתפקדת כ"מערכת אקולוגית" שלמה, כוללת שחקנים מכלל המגזרים:

המגזר הציבורי



אשכולות רשויות כגון:  
גליל מערבי, גליל  
מזרחי וכדומה

תאגידים עירוניים

פורומים כגון: ראשי  
הרשויות הערביות  
וראשי הערים



חברה אזרחית / עמותות  
מרכז השלטון המקומי

חזרה לתוכן <

להלן מיפוי כ-2,300 משרות המטרה של מערכת השלטון המקומי, כפי שמופו על ידי צוות המשנה בשלטון המקומי יחד עם "פורום עתודות לישראל". הטבלה מוגשת כטיטה ראשונית לעבודה שנדרש להשלים ביסודיות במינהל שלטון מקומי במשרד הפנים.

| המרכז לשלטון מקומי |                            | המינהל לשלטון מקומי |                                 |
|--------------------|----------------------------|---------------------|---------------------------------|
| #                  | תפקיד                      | #                   | תפקיד                           |
| 6                  |                            | 13                  |                                 |
| 1                  | מנכ"ל                      | 1                   | מנהל המינהל לשלטון מקומי        |
| 8                  | ראשי מינהלים               | 1                   | סגן מנהל המינהל לשלטון מקומי    |
| 1                  | מרכז מועצות אזוריות        | 5                   | מנהלי אגפים                     |
| #                  | תפקיד                      | 6                   | מנהלי מחוזות                    |
| 1                  | מנכ"ל                      | 1969                | רשויות מקומיות                  |
| 5                  | אשכולות רשויות             | #                   | תפקיד                           |
| #                  | תפקיד                      | 257                 | מנכ"ל הרשות המקומית             |
| 5                  | מנכ"לי אשכולות רשויות      | 257                 | גזבר הרשות המקומית              |
|                    | תאגידים עירוניים           | 257                 | מבקר וממונה על פניות הציבור     |
| #                  | תפקיד                      | 257                 | מנהל יחידת החינוך ברשות המקומית |
| 300                | מנכ"לי תאגידים עירוניים    | 257                 | מנהל יחידת הרווחה ברשות המקומית |
| 1                  | עמותת עתידים               | 170                 | יועץ משפטי ברשות המקומית        |
| #                  | תפקיד                      | 257                 | מהנדס הרשות                     |
| 1                  | מנהלת תכנית הצוערים לשלטון | 257                 | מנהל משאבי אנוש                 |
|                    | מקומי בעמותת עתידים        |                     |                                 |

בפני השלטון המקומי עומדים אתגרים רבים. בין אלה: חיזוק ההון האנושי בשלטון המקומי; חיזוק השלטון המקומי בדגש על אוכלוסיות מיעוטים; יצירת שלטון מקומי בעל חשיבה ארוכת טווח וצופה עתיד; חיזוק יכולת פיתוח כלכלי, הגדלת הכנסות עצמיות ואי התלות; הידוק האמון בין התושב לרשות המקומית ויצירת סל שירותים מיטבי; חיזוק האמון ושיתופי הפעולה בין הרשות ובין המגזר העסקי והמגזר השלישי; חיזוק הדמוקרטיה המקומית, המערך השלטוני והקהילות המקומיות; חוסר בקיום מסלולים לאיתור, זיהוי ופיתוח הון אנושי הקיים במערכת בתפקידים שונים; רמת הון אנושי שאינה תואמת לאתגרים ולצרכים - מחסור בכוח אדם איכותי המשתלב במערכת ועוד.

יצוין, כי לאחרונה הוקמה ועדת היגוי להקמת מכללת השלטון המקומי, במטרה לערוך רפורמה במערכת הלימודים וההכשרה המקצועית בתחום המוניציפלי.

תכנית "עתידיים צוערי פיס לשלטון המקומי" החלה לפעול בשנת תשע"ב (2012) במסלול תואר ראשון באוניברסיטת בן גוריון במתווה דו-חוגי. המסלול כולל חוג דיסציפלינרי אחד, חטיבה אחת לבחירת הצוערים וחטיבה אקדמית ייחודית והומוגנית בממשל ומדיניות ציבורית. בשל הרצון להרחיב את התכנית, לנסות ולגייס צוערים בוגרים ומנוסים יותר ולגייס לשורותיה בני מיעוטים, נפתח בשנת תשע"ד מסלול נוסף לתואר שני במנהל ומדיניות ציבורית (כולל התמחות בשלטון מקומי - MPA) באוניברסיטת חיפה. בשני מסלולים אלה נפתח בכל שנה מחזור של כ-25 צוערים. כיום 120 צוערים נמצאים בשלב הלימודים ו-54 צוערים במסגרת פרק ההשמה לאחר הלימודים.

בד בבד בשנת תשע"ה נפתח מסלול שלישי במספר, מסלול לתואר שני, בהובלת מינהל התכנון במשרד האוצר, העוסק באסטרטגיה ותכנון אורבני ופועל בטכניון. כיום פעילים בתכנית, בשותפות משרד הפנים ומשרד האוצר, שבעה מחזורים המצויים בהכשרה (שלושה מחזורי תואר ראשון באוניברסיטת בן גוריון, שני מחזורי תואר שני באוניברסיטת חיפה ושני מחזורים בטכניון). כמו כן שלושה מחזורים החלו את פרק ההשמה: שני מחזורי תואר ראשון ומחזור אחד מהתואר השני בתכנית "עתידיים צוערי פיס לשלטון המקומי" כבר משולבים ברשויות המקומיות בתפקידי מפתח (רובם כפופים ישירות לראש הרשות או למנכ"ל<sup>10</sup>).

<sup>10</sup> ניתן להתרשם ממפת ההשמה בקישור הבא: <http://www.memomagnet.net/#!-/c1grt>.

## להלן תיאור גרפי של תמונת ההכשרות הנוכחית במערכת השלטון המקומי:

| תאגידים<br>עירוניים | משרדי ממשלה<br>נוספים | משרד<br>הפנים | רשויות<br>מקומיות | ארגונים<br>יציגים |             |
|---------------------|-----------------------|---------------|-------------------|-------------------|-------------|
| —                   | ✗                     | ✗             | ✗                 | ✗                 | בכירים      |
| —                   | ✗/✓                   | ✗             | ✗                 | ✗                 | דרגי ביניים |
| —                   | ✓                     | ✓             | ✓                 | ✗                 | דרגי כניסה  |
| —                   | ✗                     | ✗             | ✗                 | ✗                 | ערוצי הזנה  |

אחת המסקנות מעבודת הצוות הייתה הצורך בפריסה גיאוגרפית רחבה של תכניות העתודה, בדגש על מחוזות חיפה והצפון.

## להלן תמצית הנתונים על שני המחוזות:

| מחוז  | צפון   | חיפה  | סך הכול | אחוז מכלל הארץ |
|---|--------|-------|---------|----------------|
| מספר רשויות מקומיות   | 93     | 30    | 123     | 48%            |
| מספר רשויות מקומיות בדירוג סוציו-אקונומי נמוך (עד 4)                  | 59     | 14    | 73      | 67%            |
| מספר תושבים (באלפים)  | 1341.4 | 951.8 | 2293.2  | 28%            |
| מספר תושבים (באלפים) ברשויות מקומיות בדירוג סוציו-אקונומי נמוך (עד 4) | 798.2  | 249.5 | 1047.7  | 36%            |
| מספר רשויות מקומיות ערביות (80% ומעלה מהאוכלוסייה)                    | 57     | 11    | 68      | 80%            |
| מספר תושבים (באלפים) ברשויות מקומיות ערביות (80% ומעלה מהאוכלוסייה)   | 660.2  | 204.1 | 864.3   | 75%            |

### לאור זאת גיבש צוות המשנה כמה המלצות להמשך:

- 1. מיסוד התכניות הקיימות - שתי תכניות "צוערים לשלטון המקומי" ותכנית "צוערים לאסטרטגיה ותכנון אורבני":**  
הצוות ממליץ לבסס את מעמדן של שלוש תכניות הצוערים האמורות באמצעות תקצובן בבסיס תקציב משרד הפנים והאוצר בהתאמה, תוך יצירת מודל משפטי יציב להתקשרות עם הגורם המפעיל. כך למשרדי הפנים והאוצר בהתאמה תהיה האחריות והסמכות להוביל תכניות אלו. בנוסף יש ליצור תשתית שתאפשר יצירת רשת עמיתים לטווח הארוך תוך פיתוח תחושת גאווה ושייכות;
- 2. הרחבת תכנית הצוערים למרכזי הכשרה נוספים:** על מנת להנגיש את התכנית למרחבי השפעה נוספים ולאור כמות הרשויות המקומיות ופריסתן הגיאוגרפית הרחבה, בדגש על הרשויות הפריפריאליות, הצוות ממליץ להפעיל תכנית צוערים שלישית לשלטון המקומי במוקד נוסף בצפון. הרחבה זו תאפשר יצירת "מסה קריטית" של עובדי השלטון המקומי שיש להם זיקה לרשויות בפריפריה הצפונית. תועלת משמעותית נוספת תושג בחיבור ליישובי החברה הערבית, כך ששיעור הצוערים והבוגרים מחברה זו יגדל משמעותית;
- 3. לנוכח האתגרים הגדולים של השלטון המקומי הערבי בישראל (85 יישובים), יש לשאוף לכך שתכניות אלו יגייסו בממוצע 20% ערבים ישראלים;**
- 4. הקמת תכניות עתודה לדרג הבכיר ולדרגי הביניים:** תכנית "צוערים לשלטון המקומי" יצרה ערוץ הזנה איכותי לשלטון המקומי. כדי להמשיך את שדרוג תשתית העתודות בשלטון המקומי, יש להקים ולתקצב בבסיס תקציב משרד הפנים תכניות שיתמקדו בדרגי הביניים ובדרגים הבכירים - הן במודל כלל ארצי והן במודל אזורי;
- 5. התאמת הוועד המנהל שהוקם במשרד הפנים לתכנית "צוערים לשלטון המקומי" כך שיוכל להוביל ולבקר תכניות נוספות,** לאוכלוסיות נוספות - בראש הוועד המנהל יוסיף לעמוד ראש מינהל שלטון מקומי במשרד הפנים. ראש המינהל יהיה אחראי להתוות מדיניות, ליזום ולבקר תכניות עתודה ניהולית בשלטון המקומי, להוביל את תהליך הקמת תכניות העתודה לדרגי הביניים והדרגים הבכירים, ולשמש גם כפורום חשיבה ועשייה בנושאים האלה:
  - בחינת הצורך בתכנית עתודה מקצועית ייעודית למקצועות ספציפיים במקצועות ליבה כמו: משפטים, כלכלה, מנהל עסקים וחשבונאות, מחשבים הנדסה ותכנון ערים. זאת כדי לתת מענה לקושי בהשמת עובדים בתפקידים

אלו. הוועדה תבדוק האם יש כשל בגיוס הון אנושי איכותי, מה היקפו, האם הוא מתבטא באופן שונה בין הרשויות והאם תכנית צוערים ייעודית תוכל לסייע בצמצום התופעה;

■ הוועד המנהל יהיה שותף פעיל בהובלת תכניות שבהן נקודת הקצה של ההשמה היא רשויות מקומיות, דוגמת: צוערים לאסטרטגיה ותכנון אורבני, צוערים לחינוך בלתי פורמלי וכל תכנית אחרת שבסיסיה מצטרפים הצוערים לעובדי הרשויות המקומיות;

■ בחינת דרכים לפיתוח רשת עמיתים ליצירת קשר מקצועי ומפרה בין עמיתים בין הרשויות. זאת מתוך תפיסה שרשת עמיתים תשפר במידה ניכרת את מקצועיות העובדים על-ידי מתן פלטפורמה להעברת ידע בפשטות ובמהירות, תחזק את הקשרים החברתיים בין העמיתים ותסייע בהגברת מחויבות העובדים לרשות;

■ בחינה כוללת של חסמים נוספים שיכולים להיות מכשול ממשי בגיוס וטיפוח ההון האנושי ברשויות המקומיות: בחינת חסמים מבניים בניהול, פיתוח, קליטה ושימור כוח אדם, וגיבוש הצעות לפתרון בדגש על אפשרויות פיתוח ושימור לבוגרי תכניות העתודות;

■ לצורך טיוב עבודתו, מוצע כי בשנים הקרובות ילווה את הוועד המנהל גוף מקצועי ויסייע בפיתוח מתמיד של יכולותיו.

## 6. שדרוג מעמד האגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות ותקצוב משרות לניהול תכניות העתודה:

האגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות במינהל השלטון המקומי הוא הרגולטור הממשלתי בתחום כוח האדם בשלטון המקומי. לצורך עמידה ביעדיו לחיזוק ההון האנושי ברשויות המקומיות, תוך שמירה על כללי מינהל תקין ומסגרות תקציבי, יש לבחון את המבנה הארגוני הנוכחי באגף ביחס למבנה הרצוי, בדגש על משרות נדרשות לניהול תכניות העתודה ותקצוב שינוי המבנה בהתאם.

# פרק 10: עתודה במערכות רוחביות, בדגש על משאבי היסוד של המדינה

במסגרת עבודת הצוות הוחלט להקים צוות משנה בהובלת מטה הרפורמה בנציבות שירות המדינה. צוות המשנה התמקד בעתודות למשרות מטרה שלא כוסו על ידי צוותי המשנה האחרים שעסקו בכ-85% מכוח האדם במגזר משרתי הציבור (מערכות הבריאות, החינוך, הרווחה והשלטון המקומי).

צוות משנה זה ניתח את הצרכים של "עתודות לישראל" מזווית משאבי היסוד של המדינה, כמו גם את צורכי "עתודות לישראל" בנושאים רוחביים אחרים.

צוות המשנה ערך התייעצויות ראשוניות באמצעות סקרים וריאיונות עם בכירים מכהנים ובכירים לשעבר בשירות הציבורי<sup>11</sup> לאיתור "משרות המטרה", שעוסקות בניהול, בפיתוח ובהקצאת משאבי היסוד של המדינה. התייעצויות וסקרים אלו תיקפו את הנחת היסוד שיש להרחיב את משרות המטרה לכיוון משאבי היסוד של המדינה. ראוי לציין שההתבוננות על משרות המטרה מזווית משאבי היסוד היא חדשה, ולכן המסקנות והתצפיות המובאות להלן ראשוניות והן בעיקר בגדר הזמנה להרחבת השיח בנושא.

## משאבי היסוד של המדינה

### לצורכי עבודה זאת הוגדרו משאבי היסוד של המדינה באופן ראשוני כדלקמן:

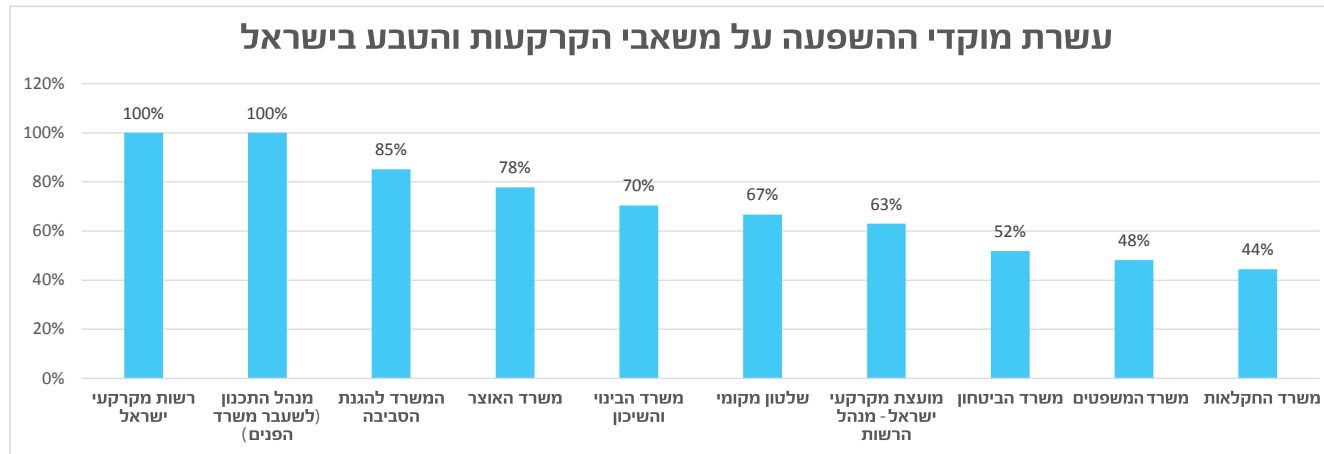
- משאבי הקרקעות וההון הסביבתי שכוללים בין היתר כ-22 אלף קמ"ר אדמות, את המים הכלכליים והטריטוריאליים של ישראל, את צורות החיים שבשטחים אלה, משאבים מתחת לקרקע (מים, מחצבים וכו') ומעל הקרקע (אוויר, תדרים וכו') ועוד.
- משאבי הון כספי והון פיסי שכוללים בין היתר את הנכסים הפיננסיים של הציבור (כ-3.3 טריליון ₪ לקראת סוף 2015), ואת מלאי ההון הפיסי והתשתיתי שיש בידי האזרחים והמדינה.

<sup>11</sup> צוות המשנה הפיץ סקר מובנה לכ-700 בכירים בשירות הציבורי, רובם משירות המדינה ומכהנים בהווה. התקיימו שלושה סבבי הפצה, ובין כל שלב הוטמנו הערות העונים בסבב ההפצה הקודם. בסיכום הסבבים - על הסקר ענו סה"כ כ-250 אנשים, רובם בכירים.

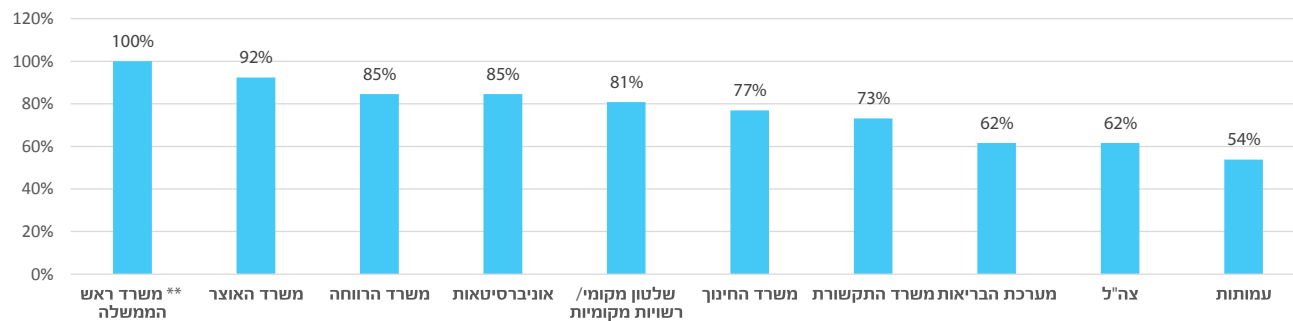
- משאבי הון אנושי שכוללים את 8.3 מיליון אזרחי מדינת ישראל ותושביה ואת הכלים שנועדו לתמוך במיצוי הפוטנציאל הגלום במשאב אנושי קריטי זה לאורך מעגל חייו. מעגל זה כולל: בריאות, רווחה וחינוך בגיל הרך, חינוך יסודי, חינוך על יסודי כולל חינוך מקצועי, מערכות חינוך בלתי פורמליות, שירות צבאי ואזרחי, הכשרה אקדמית, מכוני מחקר, מערך הכשרה מקצועי ועוד.
- משאבי הידע והחדשנות שכוללים שורה של מוסדות שאמונים על ייצור ידע והנחלתו לציבור (אוניברסיטאות, מכוני מחקר, מכללות וכו'), כמו גם מערכת אקולוגית של חדשנות שמעודדת פתרונות חדשים לצרכים קיימים, או יצירת פתרונות חדשים לצרכים חדשים.
- משאבי הון חברתי שכוללים את המשאבים הבלתי-חומריים והחומריים העומדים לרשות תושבי המדינה מכוח אמון, ערכים, נורמות, שיתוף פעולה, רישות חברתי וערוצי המידע ביניהם. כל אלה תורמים לקידום עתידם האישי, המשפחתי, הקהילתי, האזורי והכלל ארצי.

## עבודת צוות המשנה

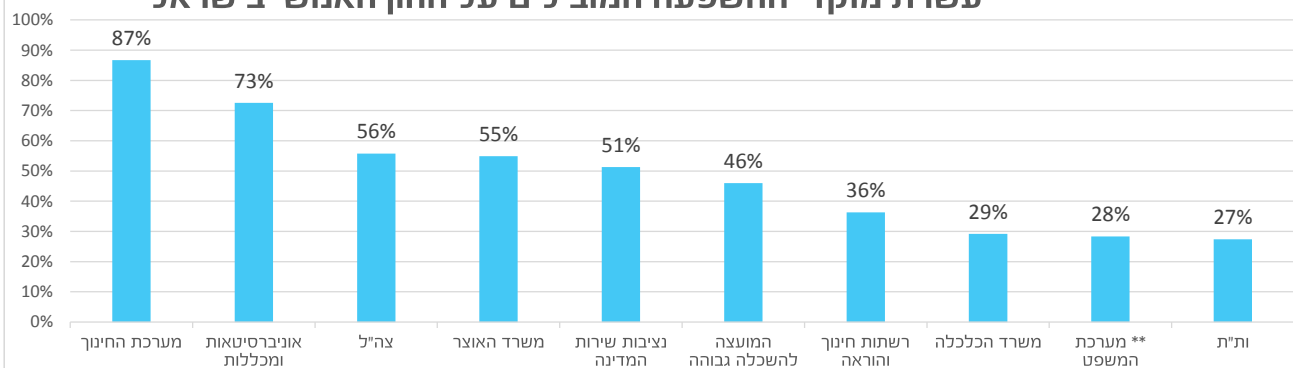
עובדי מגזר משרתי הציבור שענו על הסקרים והראיונות שהוזכרו לעיל סימנו את מוקדי ההשפעה העיקריים על משאבי היסוד כפי שמתואר בגרפים בהמשך:



## עשרת מוקדי ההשפעה המובילים על ההון החברתי בישראל



## עשרת מוקדי ההשפעה המובילים על ההון האנושי בישראל



בנוסף, עובדי מגזר משרתי הציבור שענו על הסקרים והראיונות שהוזכרו לעיל סימנו באופן ראשוני כ-1,140 משרות כמשפיעות ביותר על משאבי היסוד של המדינה כמפורט; כ-125 משרות המשפיעות ביותר על משאב ההון האנושי, כ-529 משרות המשפיעות ביותר על ההון החברתי, כ-146 משרות המשפיעות ביותר על ההון הכלכלי וכ-340 משרות המשפיעות ביותר על משאבי הקרקעות, הטבע והסביבה.

## המלצות

לאור ממצאי עבודת צוות המשנה ולנוכח מודל תכנית העתודה הרוחבית "מובילים דיגיטליים", שמוביל מטה "ישראל דיגיטלית", הצוות ממליץ על הפעולות האלה:

- מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה, או גורם אחר שימנה נציב שירות המדינה, בהסתייעות בידע ובניסיון הנצבר באגף בכיר "צוערים לשירות המדינה", יוביל את המיפוי השוטף של משרות המטרה במוקדי ההשפעה על משאבי היסוד של המדינה, ויגבש מיפוי של צורכי תכניות עתודה נדרשות, מסלולי קריירה, כולל מעברי רוחב.
- מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה, או גורם אחר שימנה נציב שירות המדינה, יבחן הקמת תכניות עתודה, בתיאום ושיתוף עם הגופים הרלוונטיים, בתחומים האלה:
  - תכנית עתודה לדרגי ביניים המהווים עתודה לתחום משאבי הדיור ומשאבי הטבע: מומלץ שהשותפים לתכנית זאת יהיו בעיקר גופים שעלו בסקר ובראיונות שהוזכרו לעיל, ובכלל זה: חברות ממשלתיות (כגון עמידר, חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל, חברת החשמל וכדומה), בעלי תפקידים רלוונטיים ברשות החברות הממשלתיות, רשות מקרקעי ישראל, מנהל התכנון, משרד השיכון, משרד החקלאות, משרד המשפטים, קרן קיימת לישראל, החברה להגנת הטבע, המשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר, האקדמיה, משרד התחבורה ועוד. לנוכח העדיפות הלאומית שניתנת לתחום הדיור בימים אלה, מומלץ שאת התכנית ילווה ועד מנהל או ועדת היגוי כלל תחומית ושהוא ירוכז על ידי משרד הבינוי והשיכון.
  - תכנית עתודה לדרגי ביניים המשמשים עתודה לתחום משאבי המערכת הפיננסית: מומלץ שהשותפים לתכנית יהיו בנק ישראל, רשות ניירות ערך, אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון באוצר, הבורסה, רשות ההגבלים העסקיים, רשות המסים, אגף החשב הכללי במשרד האוצר, האקדמיה ועוד. מומלץ שאת התכנית ילווה ועד מנהל או ועדת היגוי כלל תחומית ושהוא ירוכז במשותף על ידי רשות ניירות ערך, בנק ישראל והממונה על שוק ההון והביטוח באוצר.

- מומלץ להקים תכנית עתודה למערכות המשפיעות על שוק העבודה, שתכלול בעיקר גופים שעלו בסקר ובריאוונות שהוזכרו לעיל. בכלל זה: משרד הכלכלה, משרד החינוך, החברות הממשלתיות הרלוונטיות, בעלי תפקידים רלוונטיים ברשות החברות הממשלתיות, בתי הדין לדיני עבודה, ארגוני עובדים, נציבות שירות המדינה, צה"ל, השירות האזרחי-לאומי, המועצה להשכלה גבוהה, משרד האוצר, רשתות חינוך מקצועי, ארגוני מעסיקים, אוניברסיטאות ומכללות, מכוני מחקר ועוד. מומלץ שאת התכנית ילווה ועד מנהל או ועדת היגוי כלל תחומית ושהוא ירוכז במשותף על ידי משרד הכלכלה והתעשייה באמצעות הממונה על התעסוקה או מי מטעמה ומשרד החינוך באמצעות מנכ"לית משרד החינוך או מי מטעמה.
- תכנית עתודה לדרגי ביניים המהווים עתודה למערכת ההשכלה הגבוהה: היות שמערכת ההשכלה הגבוהה היא קריטית לפיתוח משאבי הידע התאורטי והיישומי, לפיתוח משאבי המחקר ולפיתוח משאבי האנוש במדינה ומכיוון שלא תמיד ניתנים לסגל האקדמי תמריצים מספיקים להתקדם במסלול הניהולי במערכת ההשכלה הגבוהה, מומלץ לקדם תכנית עתודה ייעודית לדרגי ביניים לסגל אקדמי בעלי פוטנציאל ניהולי. התכנית תהיה פתוחה למשתתפים מכלל המוסדות האקדמיים בישראל (דיקנים וראשי מרכזים לקראת כניסה לתפקיד או בתחילת תפקיד וכו'). מומלץ שהשותפים לוועדת ההיגוי של תכנית שכזאת יהיו גופים כגון: ועד ראשי האוניברסיטאות, ועד ראשי המכללות, ות"ת, מל"ג ועוד. מומלץ שאת התכנית ילווה ועד מנהל או ועדת היגוי כלל תחומית ושהוא ירוכז על ידי ועד ראשי האוניברסיטאות/מכללות.
- תכנית עתודה לדרגי ביניים המהווים עתודה לתחום החדשנות: מומלץ להקים תכנית עתודה לדרגי ביניים למערכות המשפיעות על המערכת האקולוגית (ecosystem) של החדשנות בישראל. התכנית תכלול, בין היתר, את הגופים הללו: הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית, ישראל דיגיטלית, התאחדות התעשיינים, איגוד לשכות המסחר, לה"ב, איגוד תעשיות האלקטרוניקה והתוכנה, האיגוד הישראלי לתעשיות מתקדמות וכו'. מומלץ שאת התכנית ילווה ועד מנהל או ועדת היגוי רב תחומית.
- תכנית צוערים במקצועות הטכנולוגיים והנדסיים: במגזר משרתי הציבור יש צורך מערכתי בגיוס ושימור מהנדסים. המחסור צפוי להחריף בשנים הקרובות מאחר שחלק ניכר מאוכלוסיית המהנדסים מתבסס על גל העלייה ממדינות חבר העמים. בעקבות זאת מונתה בחודש יולי 2011 ועדה בין משרדית (נציבות שירות המדינה ומשרד האנרגיה ומים) בראשות מר שאול צמח (מנכ"ל משרד האנרגיה והמים דאז). הוועדה הגישה את המלצותיה בחודש אוגוסט 2012 וכללה גם המלצה להפעלת תכניות של צוערי הנדסה וצוערים טכנולוגיים שייקלטו בשירות

המדינה. אי לכך, ולנוכח החשיבות הגדלה והולכת של הטכנולוגיה במגזר משרתי הציבור, הצוות ממליץ שאגף בכיר "צוערים לשירות המדינה" בנציבות שירות המדינה יקדם המלצות אלו בראייה של כלל מגזר משרתי הציבור.

- נוסף על ההמלצות שלעיל, צוות המשנה ראה לנכון להאיר נושא רוחבי נוסף, שידרוש חשיבה מעמיקה בעתיד לבוא. ישראל מנהלת רשת ענפה של קשרים עם התפוצות היהודיות באמצעות מספר לא קטן של פרויקטים שיש בהם פוטנציאל לעתודות (שליחים, מחנות קיץ, מסע, תגלית ועוד). אי לכך, מומלץ שמטה התיאום והפיתוח במשרד ראש הממשלה שמוזכר בדוח זה ייתן את הדעת בעתיד למנגנונים לחיבור בין פוטנציאל עתודות זה ל"עתודות לישראל".

## פרק 11: ייצוגיות בתכניות עתודה

"מדינת ישראל תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה; תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונם של נביאי ישראל; תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין"

מתוך מגילת העצמאות

**מגזר משרתי הציבור בישראל מתמודד עם אתגר הייצוג ההולם של כל חלקי החברה הישראלית. בתוך כך, תכניות העתודה משמשות ככלי יעיל לתיקון עיוותים ולמתן הזדמנות שווה, המבוססת על יכולת אישית על בסיס מצוינות, ולא על בסיס אפליה מתקנת.**

על מנת להגביר את אמון אזרחי המדינה במערכת הציבוריות, יעד מרכזי של "עתודות לישראל" הוא שאיפה לייצוג מלא ככל הניתן של כלל האוכלוסיות בישראל בתכניות העתודה למיניהן, בדרך להשתלבותן בכלל תפקידי הניהול הבכיר במגזר משרתי הציבור. כיעד מדיד, נכון לשאוף לשיעורי ייצוג בתכניות עתודה הדומים לשיעורי הייצוג באוכלוסייה הכללית בישראל.

הצוות ניתח את תמונת הייצוג הנוכחית במרבית תכניות העתודה הפעילות. להלן תוצאות הבחינה (הנתונים מובאים כממוצע של כמה מחזורי הכשרה):

| גברים | נשים | יוצאי אתיופיה | חרדים | ערבים<br>ישראלים |                                       |
|-------|------|---------------|-------|------------------|---------------------------------------|
| 47%   | 53%  | 3%            | 2%    | 4%               | <b>צוערים לשירות המדינה</b>           |
| 77%   | 23%  | ~0%           | ~0%   | 11%              | <b>צוערים לניהול תשתיות תחבורה</b>    |
| 49%   | 51%  | ~0%           | ~0%   | ~0%              | <b>ממשק</b>                           |
| 58%   | 42%  | 2%            | 3%    | 3%               | <b>תכנית העמיתים של מעוז</b>          |
| 48%   | 52%  | ~0%           | 3%    | 1%               | <b>קריאת כיוון</b>                    |
| 42%   | 58%  | ~0%           | ~0%   | 4%               | <b>ענבר</b>                           |
| 50%   | 50%  | 1%            | 11%   | 7%               | <b>מנדל</b>                           |
| 62%   | 38%  | ~0%           | ~0%   | 2%               | <b>אלכא לסגל בכיר</b>                 |
| 45%   | 55%  | 1%            | 1%    | 11%              | <b>עתידים צוערי פיס לשלטון המקומי</b> |
| 68%   | 32%  | ~0%           | ~0%   | 5%               | <b>קרן וקסנר</b>                      |

## ניתוח והמלצות

מניתוח נתונים אלה ונתונים נוספים שנאספו על ידי הצוות עולה:

- 1. ייצוג מגדרי:** הצוות מצא שבתכניות דרגי הכניסה למגזר משרתי הציבור יש במרבית המקרים ייצוג ההולם את חלקן של נשים באוכלוסייה. אך ככל שהתוכניות עולות בסולם הדרגות הייצוג הנשי נופל מחלקן היחסי באוכלוסייה. אי לכך הצוות ממליץ לשמור ולטפח את מדיניות הייצוג ההולם בתוכניות דרגי הכניסה, היות שהן ישפיעו רבות בטווח הבינוני והארוך על ייצוג גם בתוכניות לדרגי ביניים ודרגים גבוהים. בנוסף, על מנת להבטיח את הגברת הייצוג הנשי בקרב אוכלוסיית הבכירים בשירות המדינה, הצוות ממליץ לעשות מאמץ פרו-אקטיבי לאיזון הייצוג הנשי בתכניות להכשרת דרגי ביניים ובכירים במגזר משרתי הציבור.
- 2. שילוב תושבי פריפריה:** הצוות מצא ששילוב תושבי פריפריה (חברתית וגיאוגרפית) בתכניות עתודה ככלי לעידוד השתלבות במשרות ניהול משמעותיות בשירות הציבורי, בא לידי ביטוי בעיקר בארבע תכניות הצוערים שמפעילה עמותת "עתידים". הצוות ממליץ לפעול לשילוב יוצאי הפריפריה בכלל התוכניות וכן במסלולי קריירה שיונהגו בתוך מגזר משרתי הציבור.
- 3. שילוב בני האוכלוסייה הערבית לרבות הדרוזית והצ'רקסית:** הצוות מצא שמרבית תכניות העתודה הקיימות רחוקות מייצוג חלקם היחסי באוכלוסייה של בני האוכלוסייה הערבית-ישראלית, למרות ניסיון של רובן לקדם ייצוג זה. בולטת לטובה ההצלחה של תכנית הצוערים לשלטון המקומי בחיפה, שתוכננה מלכתחילה לגייס יותר ערבים ישראלים לתוכה. הצוות מצא כמה חסמים שמונעים מערבים ישראלים להשתלב בתוכניות העתודה, ואלה הם:
  - הבדלי גילים: מרבית היהודים מצטרפים לתוכניות העתודה לאחר שירות צבאי, ואילו במגזר הערבי הישראלי מקובל להתחיל את הלימודים בגיל צעיר יותר, שבו באופן טבעי פחות בשלות;
  - מרחק פיסי: חלק מסוים מאוכלוסיית הערבים הישראלים מתקשה להסיט את מקום מגוריו למקום שבו מתקיימות תכניות העתודה. בעיה זאת מחמירה אצל נשים ערביות ישראליות;
  - אמון: בקרב חלקים באוכלוסייה הערבית ישראלית שורר חוסר אמון במוסדות המדינה. בעיה זאת משפיעה בעיקר על מה שנוגע להצטרפות לשירות המדינה, אך פחות על תכניות הצוערים לשלטון המקומי;

- פערים אקדמיים ופערי שפה: בקרב חלק מהאוכלוסייה הערבית ישראלית יש פערי שפה ופערי הכשרה בתחום הלימודים, בנקודת הכניסה לאקדמיה וביכולת הצלחה במבחני המיון.

### אל מול חסמים אלה הצוות ממליץ:

- לחזק את תכנית הצוערים לשלטון המקומי בחיפה ולהשאירה במתכונת של תואר שני;
- להוסיף תכנית שלישית של צוערים לשלטון מקומי בצפון ישראל;
- לשאוף לייצוג של 20% בכלל תכניות הצוערים עם דגש על תכניות השלטון המקומי;
- להקים מכינה למגזר הבדואי בבאר שבע;
- לשלב את בני האוכלוסייה הערבית לרבות הדרוזית והצ'רקסית בכל התכניות לדרגי ביניים מכהנים (שלטון מקומי, בריאות, חינוך ורווחה);
- לעשות מאמץ מיוחד לשלב ערבים ישראלים בתכנית הצוערים המוצעת לחינוך בלתי פורמלי.

**4. שילוב חרדים:** הצוות מצא שבמרבית תכניות העתודה אין ייצוג הולם לאוכלוסייה החרדית, למרות ניסיונות לקדם ייצוג שכזה. החסם המרכזי נובע מעצם הלימוד בכיתות מעורבות, שבהן יש נשים וגברים יחד. יצוין כי ב-20.12.2015 אישרה הממשלה את החלטת הממשלה מס' 869, על הקמת תכנית עתודה למצטיינים מקרב המגזר החרדי ושילובם בשירות המדינה. את התכנית יובילו נציבות שירות המדינה ומשרד הכלכלה, בסיוע משרד ראש הממשלה.

**5. שילוב יוצאי אתיופיה:** הצוות מצא שבמרבית תכניות העתודה אין ייצוג הולם לאוכלוסיית יוצאי אתיופיה על אף ניסיונות לקדם ייצוג שכזה. הצוות ממליץ להגביר את אמצעי השיווק הממוקד לאוכלוסיות אלה, תוך התמקדות בהתרת חסמים והטיות תרבותיות כלפי יוצאי אתיופיה בשלבים שונים של תהליכי המיון לתכניות העתודה. כמו כן הצוות ממליץ לבחון בתוך שנתיים את האפקטיביות של הצעדים המוצעים לשילוב יוצאי אתיופיה בתכניות הקיימות וכן את מידת הצלחת מודל התכנית הייעודית לחרדים, ולבחון באופן שוטף צעדים לשילוב אוכלוסייה זו.

**6. בעלי מוגבלויות:** הצוות מצא שבמרבית תכניות העתודה אין ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלויות למרות ניסיונות לקדם ייצוג שכזה, ואף שמדובר באוכלוסייה שמונה מאות אלפי אנשים. החסמים לאוכלוסייה זו נובעים מהטיה תרבותית בשלבים שונים של תהליכי המיון לתכניות העתודה, ומחסמים פסיים שקשורים לתנאים במקום העבודה.

הצוות ממליץ להגביר את תשומת הלב לנושא זה ולהתאים את תהליכי המיזם בתכניות השונות. עוד ממליץ הצוות לבחון בתוך שנתיים את האפקטיביות של הצעדים המוצעים וכן את מידת ההצלחה של מודל התכנית הייעודית לחרדים, ולבחון באופן שוטף צעדים לשילוב אוכלוסייה זו.

בתפיסת הצוות, שילוב מגוון האוכלוסיות בתכניות העתודה הוא מרכיב הכרחי בפיתוח עתודה ניהולית ומקצועית ממלכתית, המייצגת את החברה הישראלית. על כן מומלץ לשים דגש על היבט זה באיתור ומיזם מועמדים לתכניות עתודה **ולעשות התאמה תרבותית במבחני המיזם**, כדי לאפשר הזדמנות שווה לכל האוכלוסיות בחברה הישראלית. לצד הצורך הברור ביצירת קבוצות הטרוגניות (בשונה מהקמת תכניות ייעודיות לאוכלוסיות השונות), נראה כי נדרש מרכיב נוסף ברצף תכניות העתודה והוא **המכינות הייעודיות**. הצוות ממליץ להתאים במידת הצורך מכינות ייעודיות, כדי לאפשר השתלבות בתכניות הכלליות ולשלב ידיים בין התכניות במאמצי השיווק והאיתור של מועמדים מתאימים.

## פרק 12: ערוצי הזנת מצוינות למגזר משרתי הציבור

"המחאה הראתה כמיהה של אזרחים רבים להשתתף ולקחת אחריות על הנעשה במרחב הציבורי. בתוך הסקטור הציבורי ישנם עובדי ציבור רבים מסורים ומיומנים שרוצים לראות פרי לעמלם ואופק של התפתחות אישית ומקצועית. מבין אותם מאות אלפים שיצאו לרחובות, מצויים צעירים רבים השואפים להשתלב במערכות הציבוריות לשאת באחריות ולהשפיע על חיי החברה בישראל. על הממשלה לראות בכך הזדמנות לשינוי, לראות בהם נכס ועתודה הכרחית לשיפור של השירות הציבורי ולסלול להם את נתיבי הכניסה אל השירות הממשלתי".

מתוך דוח ועדת טרכטנברג 2011

דוח הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, בראשות נציב שירות המדינה, שאת עיקריו אימצה הממשלה בהחלטת ממשלה מס' 481 מחודש יוני 2013, מדגיש את הצורך לסלול נתיבי כניסה למצטיינים השואפים להשתלב במערכות הציבוריות ולשאת באחריות ולהשפיע על חיי החברה בישראל (מופיע בפרק בדבר "מיצוי פוטנציאל ההון האנושי").

בחברה בישראל יש מנהיגות צעירה ואיכותית, אולם כיום היא מתקשה להשתלב באופן שיטתי במגזר משרתי הציבור. כאחד הפתרונות לבעיה זו נבנתה תפיסת ערוצי הזנת מצוינות. תפיסה זו שואפת לאפשר לנשים ולגברים מקצועיים וערכיים, המחויבים לציבור, להשתלב במגזר משרתי הציבור.

### ערוצים אלו נחלקים באופן כרונולוגי לשניים:

- 1. ערוצי הזנה בסיסיים:** הממוקדים במנהיגות צעירה, המצויה במערכות החינוך הפורמלי והבלתי-פורמלי עד הכניסה למערכות השכלה הגבוהה.
- 2. ערוצי הזנה מתקדמים:** הממוקדים בהון אנושי איכותי משלב הלימודים בהשכלה הגבוהה ומעבר לו.

## ערוצי הזנה בסיסיים

מערכת החינוך בישראל מקדמת באמצעות מינהל חברה ונוער במשרד החינוך מגוון תכניות לפיתוח מנהיגות בקרב בני נוער. בתוך כך פועלות מסגרות שונות ומגוונות לפיתוח מנהיגות נוער, המופעלות על-ידי משרד החינוך והחברה האזרחית. ממיפוי ראשוני עולה כי כ-50,000 בני נוער בגיל התיכון מעורבים בתכניות הפועלות בסביבה המפתחת מנהיגות. התכניות העיקריות הן:

- מועצות התלמידים;
- מד"צים (מדריכים צעירים);
- מש"צים (מדריכי של"ח צעירים);
- תנועות הנוער;
- וארגוני נוער מצטיין.

בנוסף מופעלות בישראל מסגרות נוספות המיועדות לגילאי 18-19 (לאחר סיום הלימודים בתיכון) ויש להן פוטנציאל לשמש כערוצי הזנה בסיסיים:

- המכינות הקדם-צבאיות (כ-5,000 משתתפים בשנה);
- ושנות שירות (כ-3,000 משתתפים בשנה).

## ערוצי הזנה מתקדמים

ערוצי הזנה שמתחילים כאמור בגיל 19 לערך יכולים לייצר פוטנציאל למגזר משרתי הציבור. הם כוללים בין היתר את התכניות האלה:

- מצטייני השירות הלאומי אזרחי על שלל האוכלוסיות;

- מכינות לקראת השתלבות בשירות ציבורי;
- משתתפים בתכניות הפיקוד של צה"ל;
- עמותות הבוגרים של יחידות צבאיות בדגש על יחידות העילית;
- סטודנטים המועסקים במגזר משרתי הציבור ובפרט בשירות המדינה;
- תכניות עמיתים ומתמחים שפועלות בסמוך למגזר משרתי הציבור;
- משתתפים בתוכניות השליחים לחו"ל של הסוכנות היהודית וארגונים דומים;
- ומרכזי צעירים ביישובים השונים.

## המלצות

על מנת לממש את הפוטנציאל הגלום במסגרות אלו ולקרר את אוכלוסיות המשתתפים בהן למגזר משרתי הציבור, ריכז הצוות כמה המלצות:

מינהל חברה ונוער במשרד החינוך ומערכת החינוך הפורמלי:

1. יקימו ויפעילו לתלמידים בכלל הזרמים בחברה הישראלית את הפעילויות להלן:
  - לכלל תלמידי בתי ספר יסודיים ועד כיתה ט': תכניות הנוגעות לפיתוח העתיד המשותף של כלל אזרחי ישראל;
  - לתלמידי כיתה י': תכנית "מנהיגי מנהיגים" ל-10% העליונים מתוך 50,000 בני הנוער במסגרות המפתחות מנהיגות (כפי שפורטו לעיל). 5,000 בני הנוער הללו ישתתפו בתכנית הכשרה ייחודית שתארך כשנתיים, בצד המשך פעילותם במסגרות הקיימות.
2. לבוגרי התיכון יקים תכניות קדם צבאיות (נוסף על מכינות קדם צבאיות הפעילות כיום):
  - מכינה קדם צבאית "עתודות לישראל": בני 18+, בוגרי י"ב, יוכשרו במכינות ייעודיות "עתודות לישראל" כתכנית שנתית קדם צבאית לעתודות ישראל למגזר משרתי הציבור;

- שנת שירות "עתודות לישראל": בני +18, בוגרי י"ב, יתקבלו ל"קומונות עתודות ישראל" (בכל קומונה כ-8 צעירים). בתכנים המלווים יהיה דגש על הכוונה למגזר משרתי הציבור.

### אגף בכיר "צוערים לשירות המדינה" בנציבות שירות המדינה:

1. יפעל מול הגופים המוזכרים כערוצי הזנה בסיסיים ומתקדמים וישתף את הידע ואת הניסיון הנצבר הנוגע לטיפול אתוס משרת הציבור, תוך שיתוף פעולה עם הגופים הרלוונטיים (היחידה להכוונת חיילים משוחררים, השירות הלאומי-אזרחי, מינהל חברה ונוער במשרד החינוך ועוד);
2. יפעל לשיווק ממוקד של מכרזים קיימים לתפקידים בשירות הציבורי, לצד חשיפת מכרזים ודרכי השתלבות במגזר משרתי הציבור לאוכלוסיות יעד;
3. יפעל לפרסום מכרזי מאגר פומביים על בסיס תחומי עיסוק, על מנת לאתר מצטיינים בהתאם לקריטריונים מוגדרים. לדוגמה: תכנון מדיניות ורגולציה, תקצוב, הון אנושי, מהנדסים ועוד;
4. יפעל לשימור סטודנטים ומתמחים מצטיינים העובדים בשירות המדינה בתפקידים זמניים. בהקשר זה יופעלו מכרזי מאגר לסטודנטים, כדי לשמר סטודנטים מצטיינים ולייצר רציפות תעסוקתית עם סיום התואר;
5. יפעל לשימור מועמדים שהגיעו לשלבי מיון מתקדמים לתכניות הצוערים ולשילובם במאגר או בתהליכי מיון סופיים של מכרזים בשירות המדינה;
6. יוביל בשיתוף עם משרד ראש הממשלה, משרד הכלכלה והתעשייה הקמת תוכנית עתודה למצטיינים מקרב המגזר החרדי (ר' להלן פרק 11: ייצוג בתכניות עתודה) בהתאם להחלטת ממשלה מס' 869 מיום 20.12.2015. יוביל את הקמת תכנית הצוערים להנדסה ומקצועות הטכנולוגיה (ר' להלן פרק 10: עתודה במערכות רוחביות).

### אגף בכיר "עתודות לישראל" במשרד ראש הממשלה, בשיתוף אגף בכיר צוערים לשירות המדינה בנציבות שירות המדינה ומינהל חברה ונוער במשרד החינוך:

1. יגבשו המלצות למערכי שיעור "עתודות לישראל" לקורסי פיקוד ומטה בצה"ל והשירות הלאומי-אזרחי, וישלבו תכנים העוסקים בשירות הציבורי בקוריקולום;

2. יגבשו המלצות לשילוב סטודנטים המועסקים במגזר משרתי הציבור ובפרט בשירות המדינה בתכניות "עתודות לישראל";

3. יגבשו תפיסת הפעלה לשלב "גיל הבחירה" - החל בשחרור מהשירות הצבאי והשירות אזרחי-לאומי וכלה בקבלת החלטות האישיות בבחירת תחום הלימודים ותעסוקה. בשלב זה מוצע לחשוף צעירים מצטיינים לאתגרי מדינת ישראל והחברה הישראלית, לחברם לאתוס השירות הציבורי ולפתח בשבילם כלים ואפשרויות לקבלת החלטות מתוך מודעות ומחויבות.

ראוי לציין שבד בבד עם קידום ערוצי ההזנה, מומלץ להמשיך ולפעול להסרת החסמים לכניסה של צעירים למגזר משרתי הציבור<sup>12</sup>.

לסיכום, כדי לבסס את "עתודות לישראל" באופן בר קיימא יש לשקוד על ביסוס ערוצי הזנה בסיסיים וערוצי הזנה מתקדמים בשורה של כלים שחלקם צוינו לעיל.

<sup>12</sup> להרחבה, ר' לדוגמה נייר עמדה מטעם קבוצת מעש בדבר חסמים להשתלבות צעירים:  
<http://maasgroup.org.il/upload/files/c4be10d2ada24afe2b6be6ee92eb461f.jpg>

## פרק 13: אתוס מְשָׁרֵת ציבור

במהלך עבודת הצוות בחן צוות משנה דרכים לחיזוק המוטיבציה של הון אנושי איכותי להצטרף למגזר משרתי הציבור. בתוך כך נבחנה סוגיית אתוס משרת הציבור בישראל.

לאור המנדט המוגדר שניתן לצוות בהחלטת הממשלה 2424 מיום 25.01.2015, הפריד הצוות בין הנחלת אתוס משרת הציבור בישראל בקרב כלל אזרחי המדינה, בדגש על צעירים, ובין הנחלת האתוס במסגרת תכניות "עתודות לישראל" כולל ערוצי הזנת מצוינות למגזר משרתי הציבור. העבודה לא עסקה בתוכני האתוס, אלא בדרכים אפשריות ומנגנונים להנחלתו בעתיד.

אתוס הוא מכלול הערכים, הרעיונות, המנהגים והאמונות המשקפים והמנחים את התנהלות החברה כקבוצה, וכן את הפרטים המרכיבים אותה. אתוס הוא המכנה המשותף שאנו חולקים כממשיכי הדרך של קודמינו, מתוך מחויבות להמשיך ולפעול לאורו בעתיד. אתוס הוא גם גורם חשוב ביצירת לכידות חברתית. המילה אתיקה נגזרת מהמילה אתוס, משום שהאתוס הוא מקור ההשראה וההדרכה להתנהלות אתית. בלי אתוס, אין אתיקה. אתוס הוא בסיס ההנעה של עובד הציבור.

מדינת ישראל מורכבת ברובה מחברת מהגרים בעלי תפיסות שונות של תפקיד הממשלה והחברה האזרחית. יתרה מזאת, באלפיים השנים שקדמו להקמת המדינה, העם היהודי לא נדרש לפתח מסורת שלטונית אלא מסורת של ניהול קהילתי כמיעוט תחת שלטון, שהיה לעתים עוין. הבהירות היחסית ביחס לעבר שממנו באה מרבית האוכלוסייה בישראל וביחס לתמונת העתיד שביקש לייצר דור המייסדים, דהיינו מדינה יהודית, דמוקרטית-מתקדמת, אפשרה הערכה והוקרה של משרתי ציבור. אך אתוס זה כורסם בהדרגה, ומולו צמחו אתוסים מתחרים שהציעו תשובות מתחרות לשאלה "לאן פנינו?".

בעקבות המתואר לעיל נשחק מעמדו של משרת הציבור והמערכת התמקדה בערכי מסגרת, כגון: שקיפות, שיתוף ציבור, יעילות וכדומה. חשובים ככל שיהיו, לערכים אלה אין יכולת להשיב על שאלת המשמעות "לשם מה?" ולהנחות קבלת החלטות והתנהגות אתית של שליח ציבור. ערכי מסגרת אלה מסוגלים להגדיר את אופן הביצוע בלבד. תופעות

כמו קידום אינטרסים סקטוריאליים על חשבון אינטרסים ממלכתיים, קידום אינטרסים של הטווח הקצר על חשבון הדורות הבאים, חוסר רצון להתגייס למגזר משרתי הציבור, חוסר אמון בין משרדים ממשלתיים, היעדר שתוף פעולה ועוד, הם לעתים תסמינים שונים של היעדר אתוס משותף של משרתי הציבור בישראל<sup>13</sup>.

בדיון על האופן שבו יוצרים ומחזקים את אתוס משרת הציבור, יודגש כי אין הכוונה לקוד אתי. מדובר בחינוך, בהשראה ובהשרשה של תודעה עמוקה של תפיסת טוב משותפת, שעל בסיסה ניתן לשתף פעולה, ובהיעדרה נפגמים איכות השירות לאזרח, איכות הביצוע והסינרגיה בשיתופי פעולה.

## המלצות

לנוכח האמור לעיל הצוות ממליץ על כמה צעדים להנחלת אתוס ו"גאוות יחידה" של מגזר משרתי הציבור ברוח מגילת העצמאות בקרב משתתפי תכניות "עתודות לישראל":

### אגף בכיר תיאום ופיתוח "עתודות לישראל" במשרד ראש הממשלה יעסוק ב:

**1. טיפוח אתוס משרת ציבור בתכניות "עתודות לישראל".** התקווה היא שאתוס משותף למשרתי הציבור עם דגש על "עתודות לישראל" יחזק את האמון בין רגולטורים, יאפשר עבודת ממשלה טובה יותר לתועלת הציבור ויאפשר הובלת רפורמות משמעותיות וקבלת הכרעות קשות. הכרעות שכאלה לעתים תכופות מדי אינן מתקבלות בגלל מחסור בתחושת שותפות גורל ושותפות ייעוד;

**2. גיבוש המלצות לתכנית שתכלול** בין היתר העלאת המודעות לתוכני הליבה של האתוס; קביעת טקסים ואירועים לאומיים, שיפור תדמית משרת הציבור והישגי השירות הציבורי ועוד.

**משרד החינוך** יעסוק בהכנה ובהובלה של תכנית לפיתוח והטמעת אתוס משרת ציבור בתכניות הלימודים של משרד החינוך, בחינוך הפורמלי והבלתי פורמלי ובהכשרות מנהלי מערכת החינוך, אנשי חינוך ובעלי תפקידים טרם כניסה לתפקיד ובמהלך הפיתוח המקצועי.

## פרק 14: מנגנון תיאום ופיתוח "עתודות לישראל"

### המערכת האקולוגית הנוכחית של "עתודות לישראל" מורכבת מכמה מרכיבים עיקריים:

- תכניות העתודה והוועדים המנהלים שלהן;
- "ההורה המוסדי" של כל תכנית ותכנית, דהיינו הארגון הציבורי המוביל;
- הארגונים המכשירים והאוניברסיטאות;
- מערכת הפילנתרופיה והמגזר השלישי;
- חממות לייזום תכניות עתודה;
- יזמים במגזר משרתי הציבור או יזמים חברתיים המקבלים עליהם את משימת הקמת התכניות;
- פרויקטורים המקימים את תכניות העתודה הלכה למעשה; ועוד.

במהלך עבודתו נדרש הצוות לשאלה מהי הדרך המיטבית לביסוס ולחיזוק מערכת אקולוגית זו, תוך ניסיון לשמור על מבנה מבוזר, א-פוליטי ובר קיימא.

### הספרות<sup>14</sup> מתארת שלושה מודלים של רגולציה ותיאום בין חלקי מערכת אקולוגית המתוארת להלן, שעשויים להיות רלוונטיים:

- **"מודל שוק"** (המצב הקיים): תכניות עתודה שונות הנמצאות באותו המרחב, אך ממעטות לשתף פעולה ולתאם ביניהן;
- **"מודל היררכי"** (ריכוזי): שלפיו ינוהלו כל תכניות העתודה תחת מטרייה אחת;
- **"מודל רשת"**: רשת ובה כמה מוקדים מרכזיים שיוצרים שיתופי פעולה בין תכניות העתודה ומשיגים סינרגטיות, כך שהשלם יהיה גדול מסך חלקיו.

**במודל ההיררכי** (ריכוזי) מוכפפות תכניות העתודה לגוף מרכזי. יתרונות המודל הריכוזי הם פשטות הניהול והפיקוח ופוטנציאל ליצירת אחידות ותיאום בין התכניות. חסרונות המודל הריכוזי הם היעדר אוטונומיה לתכניות, עיכוב יוזמות מלמטה והאטת חדשנות, וסכנה של חוסר גמישות, כמו גם סכנה של פוליטיזציה של המערכת לאורך זמן.

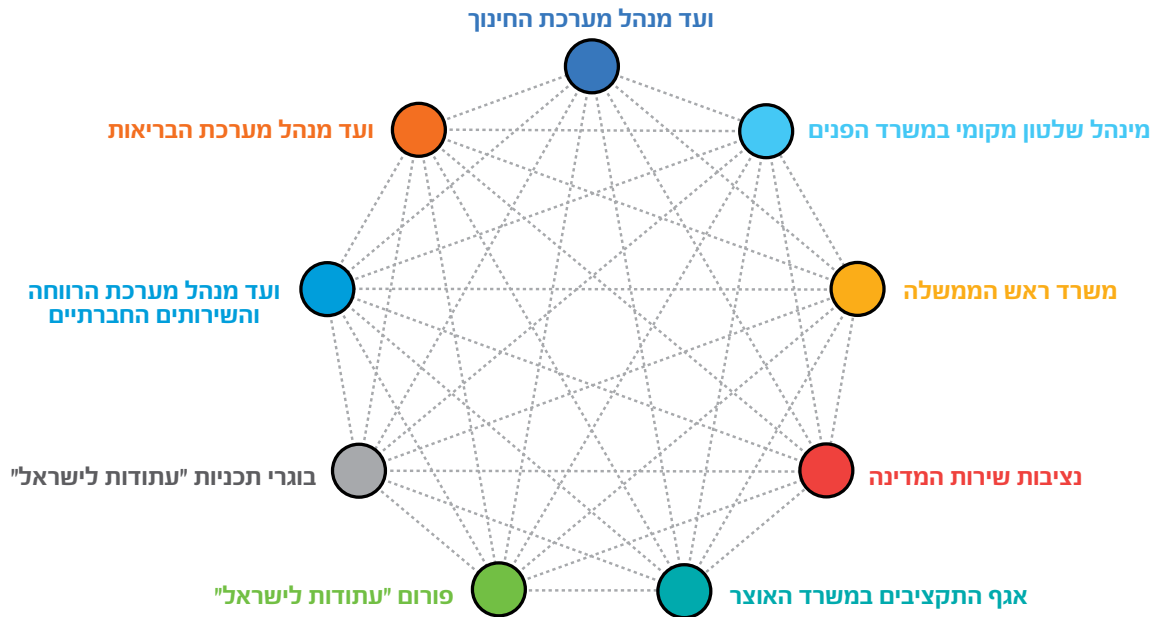
**במודל השוק**, שלפיו מתנהלות תכניות עתודה כיום, הלכה למעשה, בוחרת כל תכנית עתודה עם מי לעבוד ובאילו נושאים לשתף פעולה. היתרונות העיקריים של מודל השוק הם עצמאות מוחלטת של התכניות וקרקע פורייה ליוזמות מהשטח. חסרונותיו הם חוסר תיאום בין התכניות, היעדר שיתוף פעולה וחילופי דעות ולמעשה חוסר יעילות ואי מיצוי הפוטנציאל ("השלם קטן מסך חלקיו").

**במודל הרשת** השחקנים ברשת חותרים לייצר סינרגיה בין כמה מוקדים המפוזרים במגזר משרתי הציבור, ואחד המוקדים משמש כגוף מתאם שמעודד פיתוח של המערכת האקולוגית תוך חיזוק שיתופי פעולה. בכך מושגת סינרגיות בין כל חלקי המערכת. יתרונותיו העיקריים של מודל זה הם שימור המאחד והמייחד בין התכניות, יצירת מקום לשיתוף פעולה וחילופי דעות, תוך שימור עצמאות לתכניות, שימור אפשרות ליוזמה ברמת התכנית והמערכת, אפשרות לנהל מדיניות כוללת ולמעשה פוטנציאל ל"שלם הגדול מסך חלקיו". החסרונות העיקריים הם הקושי לפקח על הרשת, איבוד גמישות מסוימת של השחקנים הקיימים, סכנה של פוליטיזציה או בירוקרטיה, והיעדר מנגנוני הכרעה מחייבים.

נוסף על בחינת שלוש החלופות הללו בחן הצוות מודלים בין-לאומיים שמתוארים בסוף פרק זה.

## המלצות

אל מול החלופות שהוצגו לעיל, ולנוכח החשיבות של בניית מערכת מבוזרת א-פוליטית בת קיימא, **מודל הרשת נמצא כנקודת האיזון האופטימלית לקידום "עתודות לישראל"**. הצוות ממליץ לקדם מודל שיש בו לפחות **תשעה מוקדים** שייצרו יחד את מנגנון רשת "עתודות לישראל":



#### 1. **משרד ראש הממשלה:** הצוות ממליץ להקים אגף בכיר לתיאום ופיתוח במשרד ראש הממשלה, שיעסוק בין היתר ב:

- מעקב אחרי יישום המלצות דוח "עתודות לישראל";
- תרגום היעדים ארוכי הטווח של המדינה לצורכי הון אנושי, שיכולים לקבל מענה באמצעות תכניות עתודה;
- מיפוי נתוני הון אנושי במגזר משרתי הציבור שיצביע על צרכים שיכולים לקבל מענה באמצעות תכניות עתודה;
- בקרה על המשך מיפוי "משרות המטרה" במערכות השונות (כ-1% מכל מערכת) ופערים בתכניות עתודה ובמסלולי קידום, ומיפוי תחומים שלא מכוסים על-ידי צוותים אחרים;
- טיוב שיטות איסוף המידע על מגזר משרתי הציבור מול הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ורשם התאגידים;
- איסוף והנגשת ידע בתחומים כמו ייזום, הקמה והפעלה של תכניות עתודה לרבות ניהול אפקטיבי של רשתות בוגרים;
- עדכון עתי על חידושים ברמת תחום, בארץ ובעולם (ירחונים, כנסים וכו') והקמת אתר ופורטל ידע ל"עתודות לישראל";
- הפקת ידע בתחומים גנריים: אתוס משרת ציבור, מקרי בוחן וסימולציות, פרספקטיבה בין-לאומית - סוירים והכשרות בחו"ל ועוד;
- קידום תיקוני חקיקה, תקנות וכו', ככל שיידרשו;
- ליווי מקצועי של הקמת תכניות עתודה חדשות (ניתוח צורך-ליווי הקמה-ליווי פיילוט וכו');
- בחינת מנגנוני מימון ותמיכה בהקמת תכניות עתודה חדשות (קרן / Seed money / אחר);
- פיתוח ממשקים עם המועצה הלאומית לכלכלה בדגש על התכנית האסטרטגית הלאומית;
- תיאום שוטף עם מובילי הרפורמה בנציבות שירות המדינה ועם נציגי ארגונים ציבוריים נוספים שבהם כבר מושרשת תרבות פיתוח ההון האנושי (צה"ל, משטרת ישראל, קופת חולים כללית, חברות ציבוריות גדולות, חברות פרטיות וכו');
- פיתוח כלי הערכה ומדידה של תכניות בנושאים כגון: ייצוגיות, תוכן, ועדים מנהלים ועוד ("תו תקן");

- פרסום דוח עֵתִי כחלק ממעגל התכנון הממשלתי, המכיל עדכונים מהנעשה בתחומים המתוארים לעיל והצגתו בכנס שנתי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה;
- עריכת תחקירים והפקת לקחים מפעילות תכניות העתודה שכבר פועלות כחלק מארגון לומד וצופה פני עתיד;
- סיוע בפיתוח היכולות של הוועדים המנהלים של המערכות למיניהן, כמו גם של "פורום עתודות לישראל" והפורומים של בוגרי תכניות "עתודות לישראל";
- גיבוש המלצות למערכי שיעור "עתודות לישראל" לקורסי פיקוד ומטה בצה"ל והשירות האזרחי-לאומי ושילוב תכנים על השירות הציבורי בקוריקולום;
- גיבוש תפיסת הפעלה לשלב "גיל הבחירה" - החל בשחרור מהשירות הצבאי והשירות הלאומי-אזרחי וכלה בקבלת החלטות האישיות בבחירת תחום הלימודים והתעסוקה. בשלב זה מוצע לחשוף צעירים מצטיינים לאתגרי מדינת ישראל והחברה הישראלית, לחברם לאתוס השירות הציבורי ולפתח למענם כלים ואפשרויות לקבלת החלטות מתוך מודעות ומחויבות.

האגף הבכיר לתיאום ופיתוח יפעל בכפיפות למנכ"ל משרד ראש הממשלה או לבעל תפקיד מטעמו. לרשותו יעמוד תקציב רב שנתי בבסיס התקציב שיסוכם בין מנכ"ל משרד ראש הממשלה לממונה על התקציבים במשרד האוצר. מומלץ כי לצוות יוקם ועד מנהל בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציגי שירות המדינה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנהל מינהל שלטון מקומי במשרד הפנים ושלושה נציגי ציבור בעלי רקע וניסיון בתחומי מנהיגות, הכשרה וניהול שינויים. ככל שהדבר יידרש, לישיבות הוועד המנהל יזומנו כמשקפים נציגי אקדמיה ונציגי גופים מהמגזר השלישי. מומלץ שהוועד המנהל יתכנס אחת לרבעון ויהיה אמון על אישור תכניות עבודה ותקציבים שנתיים; בקרה על מנהל האגף הבכיר (ובכלל זה המלצה למנכ"ל משרד ראש הממשלה על הפסקת כהונתו). ראש האגף הבכיר יבחר בוועדת איתור, כמשרה פטורה ממכרז למשרות זמניות. מוצע שראש האגף ימונה לנציג משרד רה"מ בוועדים המנהלים של תכניות העתודה השונות.

**2. נציבות שירות המדינה:** הצוות ממליץ לערב את מוסדות נציבות שירות המדינה בבניין "עתודות לישראל" ובפרט את:

- **אגף בכיר "צוערים לשירות המדינה"**, המשמש מוקד ידע מקצועי ולאומי שהצטבר בו ניסיון רב בהקמה ובהכשרה של עתודות ניהול בכלל השירות הציבורי. מומלץ שאגף בכיר "צוערים לשירות המדינה" והוועד המנהל של תכנית הצוערים יותאמו להוביל פעילויות נוספות במסגרת "עתודות לישראל". זאת בדגש על שימור ידע, יצירת ערוצי הזנה לכלל תכניות "עתודות לישראל" וקבלת אחריות מלאה על הקמת תכניות רוחביות לאיוש פערי כח אדם קריטיים, כמהנדסים ומקצועות טכנולוגיים ועתודה מצטיינת לחרדים וכדומה. מוצע שמנהל האגף ימונה לנציג נציבות שירות המדינה בוועדים המנהלים של תכניות העתודה השונות;

- **מינהל הסגל הבכיר**, המרכז את תהליכי תכנון ופיתוח העתודה לסגל המוביל של שירות המדינה ומתוקף כך משמש כסמכות מקצועית ומוקד ידע לתחום עתודות ובכירים;

- **אגף תורה, מחקר וניהול ידע**, האמון על יצירת התורה והמדיניות לניהול ההון האנושי בשירות המדינה, על מלוא התמות המקצועיות הנוגעות בכך, ובכלל זה מנהיגות, ניהול, ניהול הון אנושי ועוד;

- **"המדרשה הלאומית"**: גוף הכשרת הבכירים והעתודות לסגל הבכיר בשירות המדינה, המרכז בתוכו תהליכי למידה, הכשרה ושיתופי ידע. משמש כמוקד ידע לאומי להכשרת בכירים;

- **האגף לתכנון אסטרטגי ומדיניות**: אגף הנושא באחריות לתכנון ארוך טווח של ההון האנושי במערכת הממשלתית, בדגש על מקצועות בחסר, תכנון ערוצי הזנה לשירות המדינה ועוד.

**3. אגף התקציבים במשרד האוצר:** הצוות ממליץ שצוות מאקרו באגף התקציבים במשרד האוצר, בשיתוף עם הצוותים הרלוונטיים לכל תכנית, ישתתפו באופן פעיל בתכנון ובביצוע תכניות העבודה של רשת "עתודות לישראל" ובפרט בוועדים המנהלים של התכניות למיניהן. מוצע שנציג האגף ימונה לנציג אגף התקציבים בוועדים המנהלים של תכניות העתודה השונות.

**4. משרד הרווחה והשירותים החברתיים:** הצוות ממליץ שהוועד המנהל המערכתי שהוקם במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, בשיתוף המוסד לביטוח לאומי, יוביל את פעילות "עתודות לישראל" בתחום הרווחה (ר' להלן פרק 6: עתודה במערכת הרווחה והשירותים החברתיים).

**5. משרד הבריאות:** הצוות ממליץ שהוועד המנהל שהוקם במשרד הבריאות לצורך ניהול תכנית "ענבר" - עתודה

ניהולית למערכת הבריאות, יהיה אחראי לכלל תכניות "עתודות לישראל" בתחום הבריאות, לאחר התאמות נדרשות (ר' להלן פרק 7: עתודה במערכת הבריאות).

**6. משרד החינוך:** הצוות ממליץ להקים ועד מנהל מערכת, שיהיה אחראי לכל תכניות "עתודות לישראל" בתחום החינוך (ר' להלן פרק 8: עתודה במערכת החינוך).

**7. מינהל שלטון מקומי במשרד הפנים:** הצוות ממליץ שהאגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים, אשר מוביל כיום את תכניות הצוערים לשלטון המקומי, יוביל את כלל פעילות "עתודות לישראל" בשלטון המקומי ויהיה שותף פעיל בהובלת תכניות שנקודת הקצה של ההשמה היא רשויות מקומיות, דוגמת: "צוערים לאסטרטגיה ותכנון אורבני", "צוערים לחינוך בלתי פורמלי" וכל תכנית אחרת שבסיומה הצוערים מצטרפים לעובדי הרשויות המקומיות (ר' להלן פרק 9: עתודה בשלטון המקומי).

**8. "פורום עתודות לישראל":** הצוות ממליץ לתמוך, בין היתר באמצעות ליווי ארגוני מקצועי, בפעילות "פורום עתודות לישראל". זהו פורום בין-מגזרי, המאגד בעלי עניין בבניית עתודות הון אנושי למגזר משרתי הציבור בישראל, ונפגש מעת לעת לדון בשיתופי פעולה ובקידום הנושא. בפורום חברים בין היתר מובילי תכניות העתודה; מנהלי ארגוני הכשרה; נציגי משרדי הממשלה לרבות משרד ראש הממשלה ונציבות שירות המדינה; גופים פילנתרופיים ועוד.

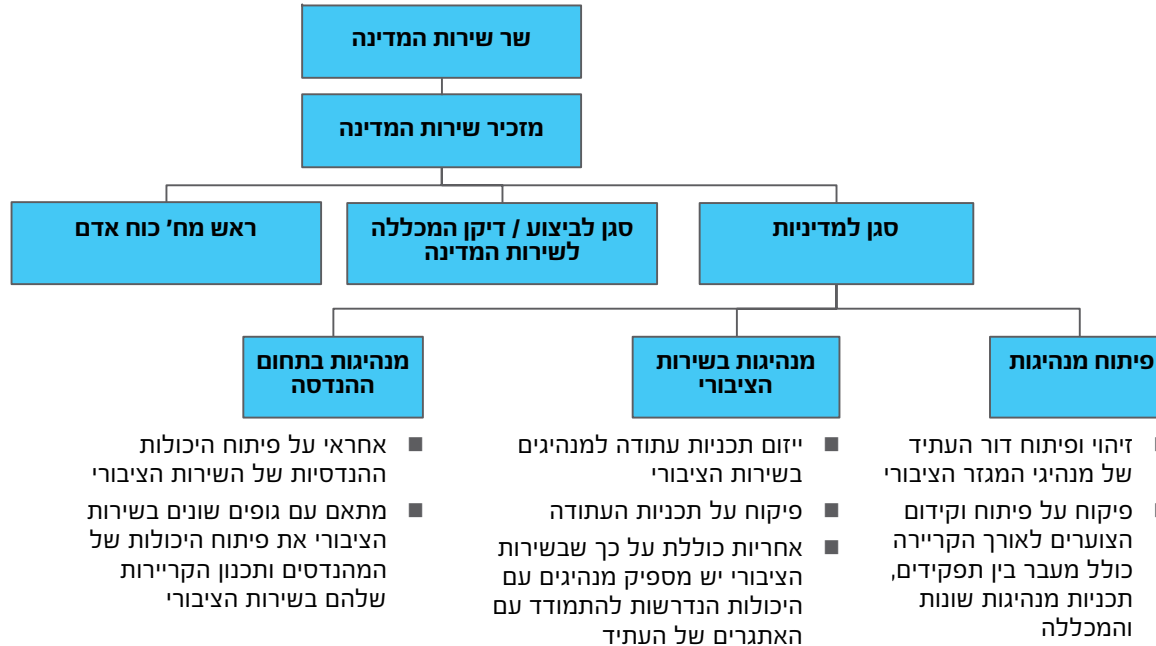
**9. בוגרי תכניות העתודה:** הצוות ממליץ לחזק את העשייה המשותפת של כל בוגרי תכניות "עתודות לישראל". זאת על מנת ליצור המשכיות בעשייה וקשר בלתי אמצעי בין הבוגרים ועל מנת שהבוגרים יסיפו לתחזק ולקדם את רשת "עתודות לישראל".

## פרספקטיבה בין-לאומית

להלן כמה מודלים בין-לאומיים לניהול מערכי עתודה, שנתנו עוד פרספקטיבה לעבודת הצוות.

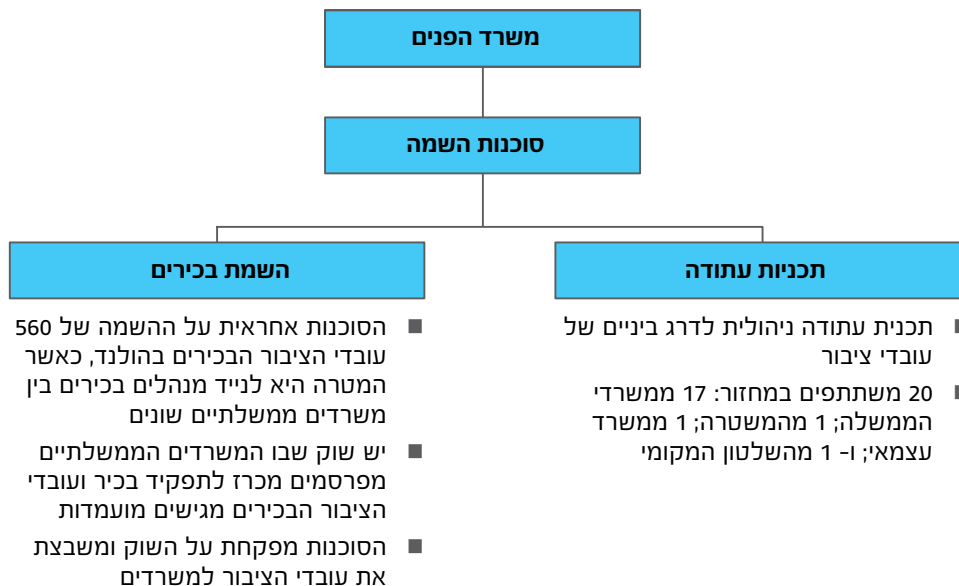
במגזר הציבורי בסינגפור יש שתי תכניות עתודה עיקריות, שמטרתן זיהוי ופיתוח דור העתיד של מנהיגי המגזר הציבורי: מנהיגות כללית ומנהיגות בתחום ההנדסה. התכניות כפופות למשרד לשירות המדינה. הממשלה עושה מיפוי צרכים ותכנן כוח אדם ל-15-20 שנה קדימה ובסך הכול יש יותר מ-500 מלגות לצוערים לשירות המדינה.

### מנגנון ניהול העתודות בסינגפור כפוף למשרד לשירות המדינה ובנוי כך:



במגזר הציבורי בהולנד תכנית העתודה למגזר הציבורי כפופה לסוכנות השמה תחת משרד הפנים, אף כי מתנהל דיון על העברת הסוכנות למשרד ראש הממשלה. התכנית היא תכנית עתודה ניהולית לדרג ביניים של עובדי ציבור, אך אינה משמשת תנאי מקדים כדי להיות עובד ציבור בכיר. בתכנית 20 עמיתים בשנה, ואורכה שנתיים.

### להלן המבנה הארגוני:



ביה"ס לממשל של אוסטרליה וניו זילנד (ANZSOG Australia and New Zealand School of Government) נוסד ב-2002 כמענה לצורך בכישורים ניהוליים ומנהיגותיים גבוהים יותר בקרב משרתי הציבור. הוועד המנהל של ביה"ס מורכב מנציגי הממשלות השותפות ואוניברסיטאות מובילות, ויחד הם בונים תכניות על פי צורכי הממשלה. קהל היעד של ביה"ס הוא עתודת המנהיגות של המגזר הציבורי. מטרת ביה"ס היא להכשיר מנהיגות מחוללת שינוי ומחויבת למגזר הציבורי ולרשת את הבוגרים מכל הסגמנטים במגזר הציבורי. מנגנון ניהול העתודות כולל נציגים של השלטון המרכזי, השלטון המקומי ושל אוניברסיטאות ובנוי כך:







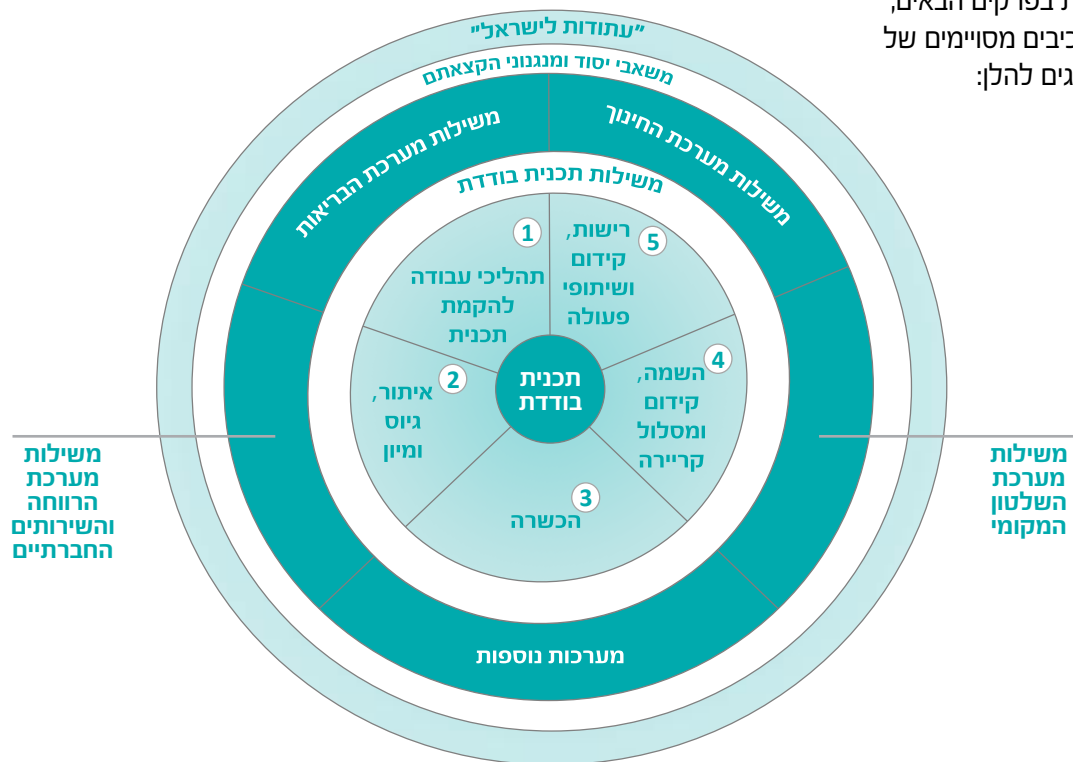
# ד

## תכניות עתודה, ניסיון מצטבר



הקמה והפעלה של תכנית עתודה איכותית דורשות ידע, התמדה ונכונות להוביל שינויים במציאות מורכבת, עם לא מעט בעלי עניין שמטרותיהם לא תמיד מתואמות. במסגרת עבודתה צברה הוועדה ידע רב הנוגע להקמה ובהפעלה של תכניות עתודה, ולפיכך בחרה להעלותו על הכתב, כתורת הפעלה בסיסית לתכניות עתודה. חשוב לציין כי תורת ההפעלה המתוארת להלן היא בסיסית, וכל תכנית תבחר את התנאים המתאימים לה, שמהם ניתן לצמוח וליצור תכנית מותאמת באופן אישי למערכת ולנושא.

כדי להקל על ההתמצאות בפרקים הבאים, להלן תיאור גרפי של מרכיבים מסויימים של "עתודות לישראל" שמוצגים להלן:



משילות מערכת הרווחה והשירותים החברתיים

משילות מערכת השלטון המקומי

# פרק 15: תכנית עתודה - מאפיינים נדרשים להצלחה

**ברמת מאפיינים רצויים של תכנית עתודה מופו אחדות מהפעילויות החיוניות להצלחת תכנית עתודה:**

- **מיתוג ושיווק:** שיווק איכותי בערוצים מגוונים, תוך שימת דגש על איתור פרו-אקטיבי של אוכלוסיות יעד איכותיות ומאמץ ממוקד להגעה לכלל חלקי הציבור בישראל;
- **גיוס סלקטיבי:** מיון קפדני של מועמדים על בסיס קריטריונים של מצינות ופוטנציאל מנהיגות, ובחירה של קבוצה מצומצמת ואיכותית של עמיתים;
- **ייצוג הולם לכלל האוכלוסיות בחברה הישראלית:** שילוב מגוון האוכלוסיות בתכניות העתודה הוא מרכיב הכרחי בפיתוח עתודה ניהולית ממלכתית, המייצגת את החברה הישראלית. על כן מומלץ לשים דגש על היבט זה באיתור ומיון מועמדים לתכניות עתודה ולעשות התאמה תרבותית במבחני המיון, על מנת לאפשר הזדמנות שווה לכל האוכלוסיות בחברה הישראלית;
- **פיתוח שותפויות בתוך המערכת:** השתתפות עמיתים מכמה גופים ומגזרים, כדי לחזק את ההבנה ההוליסטית של המערכת, ולאפשר רישות בין גופים שונים;
- **הכשרה ייחודית כוללת:** מסלול הכשרה קבוצתי הכולל נדבך מקצועי, נדבך פיתוח אישי וקבוצתי ונדבך ערכי-מנהיגותי (דמות משרת הציבור) והכרת המערכת "מדין ועד אילת". במקרים רבים בהכשרה נכלל גם רכיב אקדמי, כמו גם חשיפה למערכות מקבילות בחו"ל;
- **הערכה ומשוב:** מערך מסודר ותקופתי להערכת ביצועי העמיתים המשתתפים בתכנית בשאיפה על בסיס מודל 360 מעלות;
- **מיון במהלך התכניות:** היות שבהגדרה שום תהליך מיון לקבלה לתכנית אינו מושלם, התכניות המובילות הן תכניות שממיינות גם במהלך ההכשרה ולפיכך גם בעלות מנגנון הדחה סדור ושקוף לעמיתים;
- **השמה וקידום:** הפעלת השמה ומסלול קידום מותנה בביצועים לבוגרי התכניות שבהן נדרשת השמה (תכניות הצוערים);
- **רישות:** פיתוח רשת בוגרים פעילה התורמת לפעילות הבוגרים ומגזר משרתי הציבור;

- **ליווי בתפקיד:** חניכה מקצועית בתפקיד, הכשרות שוטפות בשנים הראשונות ותמיכה באתגרים מקצועיים וכן ליווי וטיפול בהיבטים מנהלתיים;
- **גאונות יחידה:** טיפוח תחושת שייכות וגאונות השתייכות לתכנית, למחזור ספציפי ולכלל "עתודות לישראל";
- **הובלת שינוי:** התכנית מעודדת ומכשירה את עמיתיה לשמש גורמים מחוללי שינוי בתחומם, ולא בהכרח לשמר את הקיים;
- **צוות הכשרה:** צוות גיוס, הכשרה, השמה ורישות התומך בכל היבטי התכנית;
- **משילות:** מינוי ועד מנהל/ועדת היגוי המתווה את מדיניות התכנית ומבצע בקרה. יצוין כי הקריטריונים לעיל אינם מפותחים דיים בכלל התכניות הקיימות ולעתים אף חסרים בחלק מהן. עם זאת הצוות רואה ברשימה זו מצפן מקצועי לתכניות שבנמצא ולתכניות העתידות להתגבש בעתיד.

## אפקטיביות של תכניות עתודה

להלן דוגמה למדדים למדידת האפקטיביות של תוכנית עתודה:

### דוגמאות של KPIs לוועד מנהל

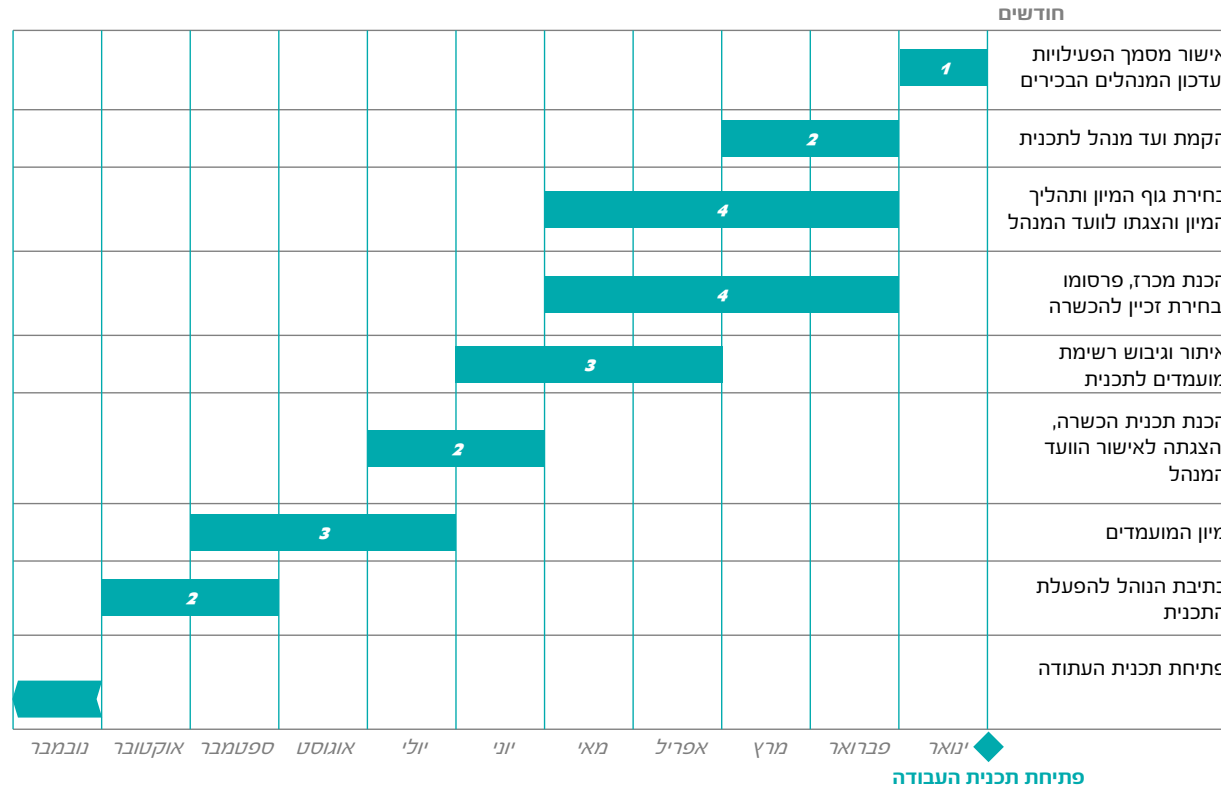
- 1 מספר פגישות ועד מנהל בשנה
- 2 אחוז מהחברים בוועד המנהל שמגיע לפגישות
- 3 ניהול תכנית עבודה שנתית
- 4 הכנה לדיונים
- 5 סיכומי דיון ומעקב אחר יישום החלטות
- 6 מתן משוב מסודר למנהל
- 7 נושאים מהותיים מגיעים לדיון בוועד המנהל

### דוגמאות של KPIs לתכנית

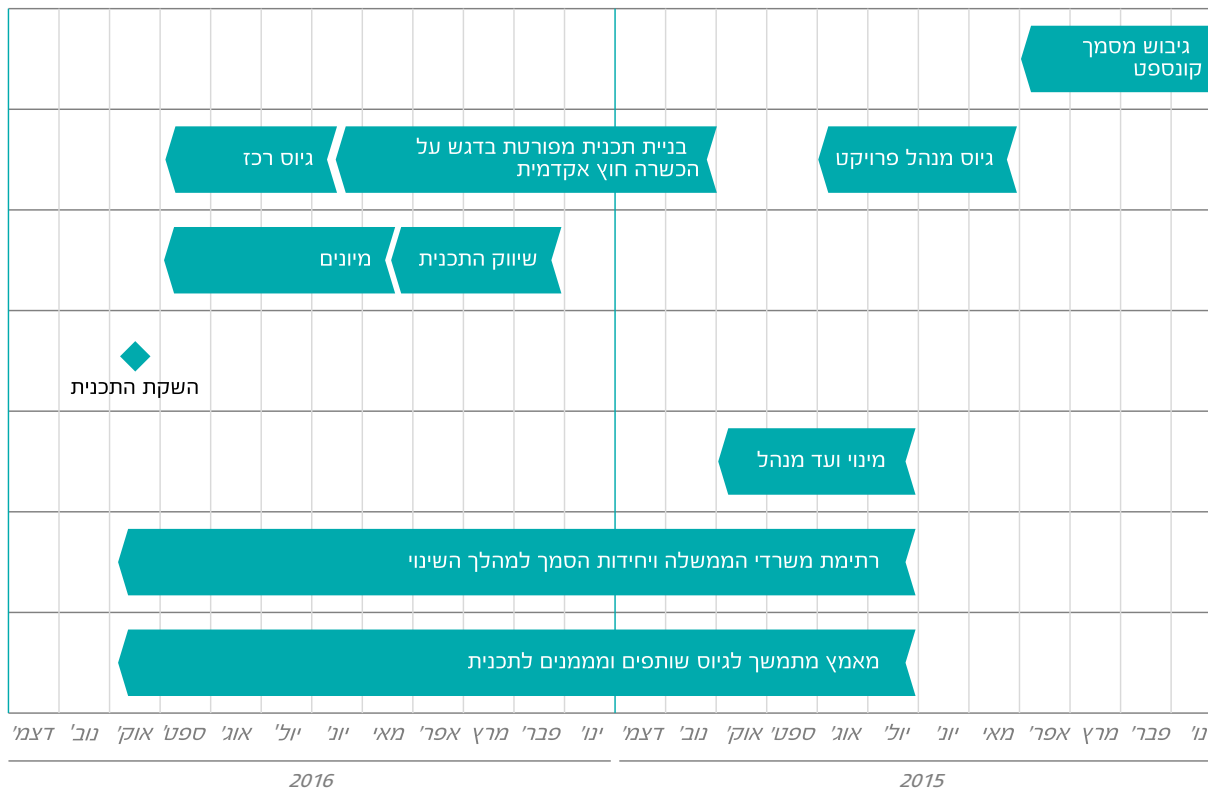


# פרק 16: הקמת תכנית עבודה

תהליך הקמת תכנית עבודה איכותית עשוי להימשך בין חצי שנה לשנים מספר. להלן שתי דוגמאות לתהליכי הקמה, שמתחילות לאחר שלב קבלת ההחלטה להקים את התוכנית:



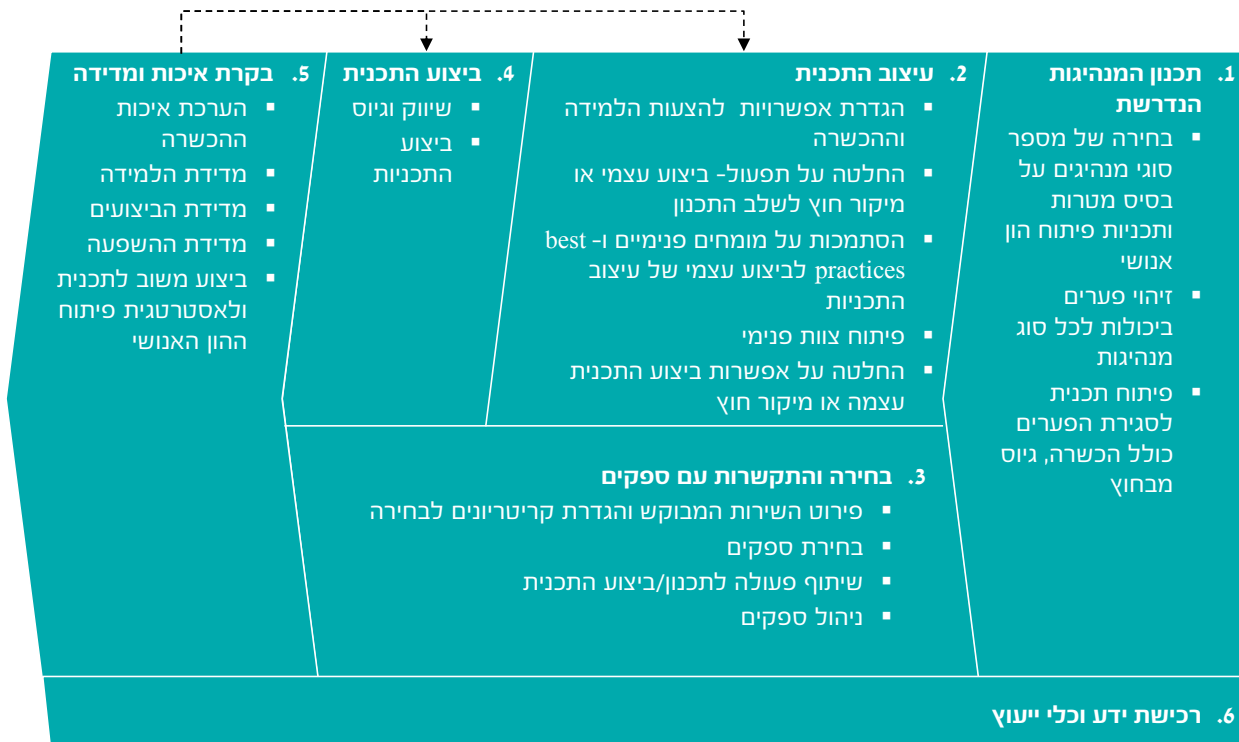
חזרה לתוכן <



לשם השוואה, להלן דוגמה לתהליך עבודה להקמת תכנית עתודה במגזר הציבורי בבריטניה:

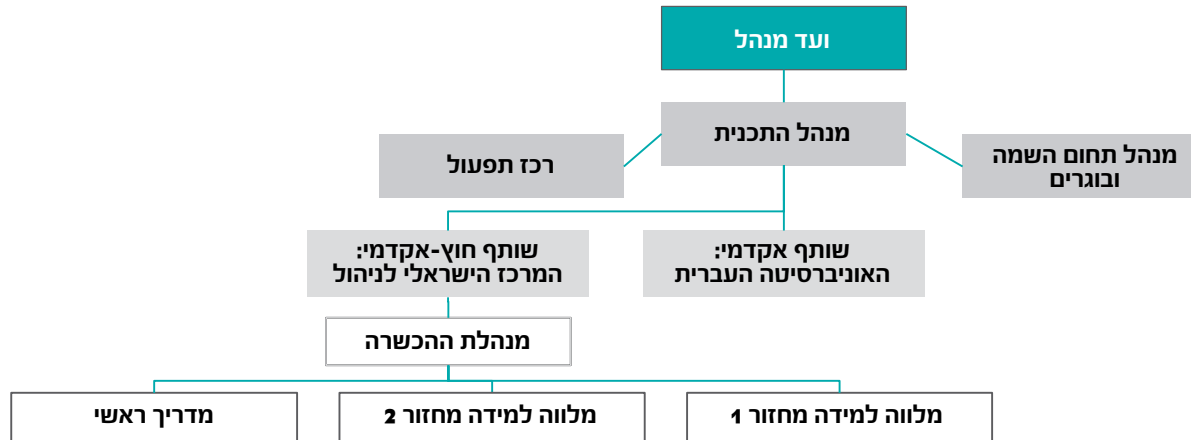
### 0. בסיס

- הגדרת מטרת התכנית (על אילו צרכים היא באה לענות)



# פרק 17: משילות

ברמת תכנית העתודה היחידה, נדרש מבנה ארגוני שלם שמאפשר טיפול מעמיק בכלל היבטיה. מבנה המשילות של תכנית "צוערים לשירות המדינה" הוא מודל אפשרי לניהול תכנית צוערים. הרציונל למבנה הארגוני שאוב חלקית מאופן המשילות של תכנית "תלפיות" בצה"ל בשילוב מודל הדירקטוריון (ועד מנהל) השאול מהעולם העסקי, עם כמה התאמות.



לוועד מנהל כמה תפקידים עיקריים, ובהם קביעת המדיניות והמטרות של התכנית:

- בחירת מנהל התכנית;
- תמיכה בביצועי המנהל והערכתם;
- וידוא תכנון וניהול יעיל של התכנית;
- וידוא המשאבים הנדרשים וניהולם;
- מיצוב התוכנית כתוכנית של סוכני שינוי מערכתיים;
- פיקוח על התכנית ושיפורן;
- גיוס חברי ועד מנהל חדש והערכת ביצועי הוועד, ועוד.

על מנת למדוד את האפקטיביות של הוועד המנהל ושל התכנית עצמה נדרש מערך של מדדי ביצוע מרכזיים (Key Performance Indicators), לדוגמה:

- תדירות פגישות הוועד המנהל בשנה;
- מידת נוכחות החברים בפגישות הוועד המנהל;
- תכנית עבודה שנתית;
- איכות ניהול הישיבות (הכנה, סיכום, מעקב אחר ביצוע החלטות);
- משוב מהתכנית - האם הנושאים המהותיים מובאים לדיון בוועד המנהל ועוד.

לצורך טיוב עבודתו, מוצע כי הוועד המנהל ישתתף בהשתלמויות מקצועיות, בדומה להכשרות דירקטוריונים בחברות ממשלתיות ומומלץ שיקבל ליווי מקצועי/ארגוני לפעילותו.

# פרק 18: מודלים למידת מעורבותה של הממשלה בתכניות עתודה

בהפעלת תכנית עתודה נעשה שימוש בכמה מודלים למידת מעורבותה של הממשלה - החל בבעלות מלאה של הממשלה על התכנית, המשך במיזם משותף עם גורם שלישי וכלה בבעלות מלאה של גופים במגזר השלישי. להלן כמה דוגמאות:



יצוין כי גם בתכניות הממומנות במלואן על ידי גופים פרטיים, הממשלה משתתפת במימון שכרם של העמיתים והיעדרותם מימי עבודה, מימון מחליף וכו'.

יתרונות המודל שלפיו הגוף הממשלתי הוא הבעלים של התכנית הם אחידות בין סמכות לאחריות, גישה ישירה וזמינה למקבלי החלטות וצומתי השפעה מערכתיים, יציבות תקציבית והעובדה שההשמה מתבצעת באופן רשמי, מתוך המערכת ומגובה בתקנים ייעודיים לכך. מנגד, תכניות הפועלות במודל זה חשופות לבירוקרטיה של המערכת, ולקושי בגיוס מועמדים מקרב המגזר החרדי והערבי.

תכנית הצוערים לשירות המדינה היא נקודת ציון בולטת ומצפן לתכניות נוספות, מכיוון שלראשונה ממשלת ישראל קיבלה עליה אחריות בלעדית, מלאה וישירה על בנייה והכשרה של עתודה ניהולית בכמה מובנים:

- המתקבלים לתכנית הם עובדי מדינה מהיום הראשון. לפיכך משולמת להם משכורת עם כל התנאים הסוציאליים הנלווים להבדיל מממלגת קיום;
- מונהג מודל השמה רשתית של בוגרי התכנית בצומתי השפעה מערכתיים בשירות המדינה, ובהתאם מופעלת מצבת תקני השמה תוספתיים שתומכת מדיניות זו;
- יש השמה דיפרנציאלית של הבוגרים בהתאם לרקע ולניסיון המקצועי והאישי שלהם, במסלול קידום מובנה ומהיר למדי הנבנה לכל בוגר;
- שבוע אופייני כולל הן לימודים אקדמיים, הן הכשרה אינטנסיבית מעשית עם צוות חונכים ייעודי איכותי והתנסויות שטח, המהווים יותר ממשרה מלאה;
- רשת עמיתים המנהלת קשר בין מחזורי, בין בוגרי תכניות עתודה נוספות, ומשתפת פעולה עם גורמים מקצועיים בתוך המערכת למען קידום מדיניות הממשלה;
- תקצוב התכנית בבסיס התקציב;
- ועד מנהל אקטיבי, המתכנס אחת לרבעון לפחות ואמון על אישור תכניות עבודה ותקציבים שנתיים, בקרה על מנהל התכנית, התוויית אסטרטגיית התכנית ומעקב אחר גיוס הצוערים, הכשרתם והשמתם בשירות המדינה.

כתמונת ראי, יתרונות המודל שלפיו גופים במגזר השלישי הם הבעלים של התכנית באים לידי ביטוי בדינמיות, בנכונות להתאים תכנים במהירות, ובאי-תלות באילוצי הברוקרטיה הממשלתית (חוק חובת המכרזים וכו'). מנגד למודל זה חסרונות מובנים, הבאים לידי ביטוי בתלות מוחלטת במימון פילנתרופי. תלות כזאת משפיעה על יציבות התכנית, ויכולה לגרום לחשש להכניס תכנים לא ממלכתיים ולא מפוקחים, ולחוסר יכולת להשים את הבוגרים במשרות במגזר משרתי הציבור.

בין שני המודלים הללו פועל בהצלחה מודל שלישי, המתבסס על עקרון "מיזם משותף". על פי מודל זה הארגון הממשלתי מתקשר עם מלכ"ר, ושני השותפים מפעילים ומממנים את התכנית יחדיו, תוך שאיפה למקסם את יתרונות שני הצדדים ולמזער את חסרונותיהם. יודגש כי הסיכון הגדול במודל זה הוא האיתנות הפיננסית של השותף מהמגזר השלישי. על כן מומלץ לקבץ כמה שותפים ופילנתרופים יחד, על מנת להבטיח את יציבות המיזם המשותף לאורך שנים. הצוות רואה לנכון לציין שבהינתן הצורך לעודד יוזמות בתחום, התקשרות במודל של 25% גורם חיצוני - 75% ממשלה בתכניות "עתודות לישראל", כפי שמבוצע במוסדות הלאומיים, תאפשר ליותר גופי הכשרה חיצוניים לפעול בתחום. מודל כזה יאפשר להרחיב את מגוון הגופים שיוכלו לעסוק בתחום זה ויגדיל את נפח הפעילות של "עתודות לישראל".

## פרק 19: איתור, גיוס ומיון

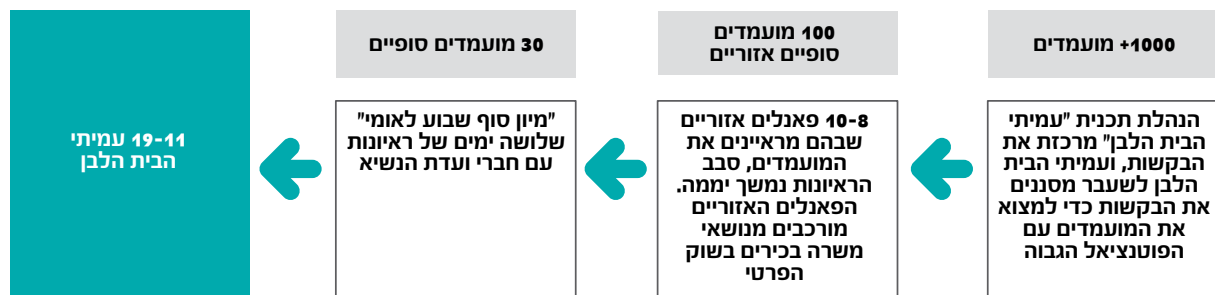
מרכיב חשוב בתכניות העתודה, ייתכן שהחשוב ביותר, הוא איתור, גיוס ומיון המשתתפים המתאימים ביותר. כדי להצליח לגייס את הראויים ביותר מבין המועמדים הרבים, נדרש תהליך מיון יעיל. לתהליך מיון יעיל כמה מאפיינים מרכזיים: אלמנטים אישיים וקבוצתיים – במהלך המיון חשוב להבין את יכולותיו האישיות של המועמד ולעמוד על יכולתו להיות חבר צוות תורם כחלק מקבוצה; תהליך יעיל ומהיר; תהליך רב שלבי – תהליך המורכב מכמה שלבי הערכה מאפשר היכרות מקיפה ומעמיקה יותר עם המועמד ועם יכולותיו.

בצד ההקפדה על מרכיב האיכות, נדרשת תשומת לב לתמהיל מגוון של עמיתים בכל תכנית, כזה שייצג נאמנה את חלקיה השונים של החברה בישראל (ר' הרחבה בנושא בפרק העוסק בייצוגיות).

### להלן דוגמה לשלבי המיון בתכנית העמיתים "מעוז":



הוועדה מבקשת לציין כי השתתפותם של בוגרי התכנית בשלב המיון חשובה. הוועדה למדה כי הדבר נעשה הן בכמה מתכניות העתודה בישראל, הן בתכניות עתודה מרכזיות בארצות הברית, שם למשל תהליך המיון לתכנית "עמיתי הבית הלבן" מתבסס בין היתר על עמיתים לשעבר. **להלן תיאור כללי של תהליך המיון לתכנית זו:**



**תכנית הכשרה במקביל לעבודה או לימודים**

- אבני ראשה
- מובילים דיגיטליים
- עמיתי מעוז
- אלכא לסגל בכיר
- קריאת כיוון
- המכללה למדינאות
- תואר שני/פוסט דוקטורט
- - וקסנר
- - ממשק

**תכנית הכשרה מרוכזת**

- מנדל (שנתיים)
- צוערי משרד החוץ (חצי שנה)
- צוערים לסחר חוץ (שלושה חודשים)
- וקסנר (חודש)

**תכנית במשרה מלאה הכוללת תואר אקדמי**

- תואר ראשון
  - חותם (תעודת הוראה)
  - צוערים לשלטון מקומי
  - צוערי "שהם" למשטרה
  - צוערים לניהול תשתיות תחבורה
- תואר שני
  - צוערים לשירות המדינה
  - צוערים לאסטרטגיה
  - ולתכנון אורבני
  - וקסנר

## פרק 20: הכשרה

לאחר לימוד מבנה ההכשרה במרבית תכניות העתודה הפעילות כיום, מומלץ לשלב כמה מרכיבים בתוכני התכניות:

**היכרות מקיפה עם המערכת הרלוונטית:** על עמיתי התכנית להתוודע למגוון התחומים והמקומות הרלוונטיים לתחום עיסוקם העתידי, לרבות סיורים וביקורים בכלל חלקי המערכת, הרצאות של אנשי מקצוע וכדומה (היכרות "מדן ועד אילת");

**העצמה אישית וקבוצתית:** חשוב שעמיתי התכנית יחוו מגוון חוויות שיאפשרו להם להפוך לרשת מלוכדת. רשת כזאת תוכל בהמשך לפעול למען השפעה מערכתית רחבה בד בבד עם פיתוח יכולות, למידה עצמית ועבודה אישית;

**תכנים מנהיגותיים:** יכולת הוצאה מהכוח אל הפועל ברמת ביצוע גבוהה, תוך ירידה לפרטים, עם או בלי הכוונה מלמעלה. יכולת להוביל אנשים ותהליכים בתנאי אי ודאות ובמשאבים מוגבלים, תוך מחויבות אישית וקבוצתית, עידוד יוזמה אישית והובלת שינוי;

**הכרת מערכות מקבילות בחו"ל:** הכרת מערכות הכשרה מקבילות בחו"ל והיכרות עם תכניות עתודה אחרות.

**אינטנסיביות ההכשרה משתנה בין תכנית לתכנית.** ניתן לראות זאת כסרגל שקצהו האחד תכניות ארוכות המשלבות תואר אקדמי, וקצהו האחר תכניות שאורכן כ-300 שעות, הפועלות בצד העבודה. תכניות העתודה שנסקרו בדוח זה עובדות במגוון מודלים: דרך טובה לבחינת התאמת תוכני התכניות לצורך היא באמצעות אפיון דמות הבוגר. להלן דוגמה לדמות הבוגר, כפי שאופיינה בתכנית "צוערים לשירות המדינה": מחויבות למסלול של תרומה: קשירת העתיד המקצועי האישי עם העתיד של המדינה; יכולת הובלת שינוי: הובלת תהליכי פיתוח והתקדמות במישור אישי, קבוצתי וציבורי; מנהיגות והובלה: יכולת להוביל אנשים ותהליכים בתנאי אי ודאות ובמשאבים מוגבלים, תוך מחויבות אישית וקבוצתית ויכולת עבודה בקבוצה; תחושת שייכות מקצועית: Civil-Servant ורצון להיות "שליח ציבור" המחויב לכלל החברה; חזון וחשיבה ארוכת טווח; חשיבה קונסטרוקטיבית: קריאת מציאות ופעולה בהתאם, יכולת לבחון את משמעותם של דברים על-ידי תנועה מתמדת בין תחומי ידע; תפיסת מציאות משתנה: יכולת הכלת סיטואציות של אי ודאות לאורך זמן, זריזות

מחשבה ומהירות, יצירתיות, שיטתיות וממוקדות; למידה מתמדת, תוך שיפור ובניית ארגז כלים: מוטיבציה ואמביציה להרחבת הידיעות והתובנות, תוך זיהוי ידע רלוונטי לשימוש במסגרות השונות; ביצועים/אקטיביזם: יכולת הוצאה מהכוח אל הפועל ברמת ביצוע גבוהה תוך ירידה לפרטים, עם או בלי הכוונה מלמעלה; ראייה מערכתית; הכרת מבנה מגזר משרתי הציבור והמורכבות שלו ויזמה ודוגמה אישית.

### להלן מגוון דוגמאות למבנה הכשרה בתכניות עתודה שונות:

#### תכנית הכשרה במקביל לעבודה או לימודים

- אבני ראשה
- מובילים דיגיטליים
- עמיתי מעוז
- אלכ"א לסגל בכיר
- קריאת כיוון
- המכללה למדינאות

- תואר שני/פוסט דוקטורט
- -וקסנר
- -ממשק

#### תכנית הכשרה מרוכזת

- מנדל (שנתיים)
- צוערי משרד החוץ (חצי שנה)
- צוערים לסחר חוץ (שלושה חודשים)
- וקסנר (חודש)

#### תכנית במשרה מלאה הכוללת תואר אקדמי

- תואר ראשון
  - חותם (תעודת הוראה)
  - צוערים לשלטון מקומי
  - צוערי "שהם" למשטרה
  - צוערים לניהול תשתיות תחבורה
- תואר שני
  - צוערים לשירות המדינה
  - צוערים לאסטרטגיה
  - ולתכנון אורבני
  - וקסנר

ההתנסות המעשית ("פרקטיקום") היא חלק משמעותי בהכשרת צוערים בתכניות עתודה ויש לתת את הדעת על שילוב פרקטיקום בבניית תכנית העתודה. לדוגמה, בתכנית "צוערים לשירות המדינה" משתלב מרכיב הפרקטיקום בשנת ההכשרה השנייה וביתר שאת בחצי השנה האחרונה, בהיקף של חצי משרה בתנאי הכשרה:



תכנים מנהיגותיים הם מרכיב חשוב בכל תכנית עבודה, למשל: לפי מודל המנהיגות של ממשלת קווינסלנד באוסטרליה, על המנהיג בשירות הציבורי להיות בעל חמש יכולות:



## פרק 21: השמה, קידום ומסלולי קריירה

בחלק מתכניות העתודה נמצא מרכיב השמה. מרכיב זה רלוונטי בעיקר לתכניות הצוערים ואינו רלוונטי לתכניות המכשירות דרגי ניהול המכהנים בתפקיד בעת הכשרתם. תכניות העתודה הוותיקות למדו שעל מנת לשמור את הצוערים במערכת, יש לייצר מסלול התפתחות ארוך טווח. להלן דוגמה למסלול פיתוח הנהוג במינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה, המכשיר צוערים לתפקידי נספחות כלכלית.



דוגמה נוספת נסובה סביב מודל ההשמה הייחודי שפותח במסגרת תכנית הצוערים לשירות המדינה - "חליפה אישית בפריסה רשתית". יעדי ההשמה של התכנית נקבעים על בסיס מודל מארגן, המבוסס מצד אחד על ניתוח מערכתי של האתגרים העומדים בפני הממשלה, על המשימות המרכזיות המונחות על שולחנה ועל הממשקים הקיימים או הפוטנציאליים בין היחידות הממשלתיות העוסקות בכל אחת מהמשימות שאותרו. מצד אחר, המודל

מבוסס גם על החוזקות, הלהט, הכישורים ועל נטייתם הטבעית של הצוערים להתבלט בתחומים מסוימים. זאת במטרה למקסם את יכולת ההשפעה של התכנית ושל כל אחד מהמשתתפים בה, תוך מיקוד תרומתם לנושאים המרכזיים שעל סדר היום.

התפיסה הרשתית של יעדי ההשמה מבוססת על ההכרה בכך שניהול והובלה של תהליכי שינוי בשירות המדינה כמעט שאינם מצויים כיום באחריותה או בסמכותה של יחידה ממשלתית אחת, ואחד האתגרים המרכזיים בעבודת הממשלה היום הוא פעולה מתואמת של יחידות שונות זו מזו. כך, צוערים הנמצאים בשלב הפרקטיקום ובוגרים המשובצים בהשמה ביחידות העובדות בשיתוף פעולה, מקצרים טווחים ומשפרים את התיאום הבין-משרדי לטובת המטרה המשותפת. שלב ההשמה מוגדר שלב "המקפצה" למסלול שהבוגרים צפויים לעשות בשירות המדינה, מסלול שבו יתקדמו על פי כישוריהם והצטיינותם בעבודה המעשית.

מעבר להשמה, כדי לעזור לבוגרי תכניות העתודה להוביל שינוי, נדרשות רשתות בוגרים שיובילו להשפעה.

### פעילויות בוגרים

- סדנאות ומפגשי בוגרים לכל תכניות עתודה
- סדנאות תקופתיות
- מפגשים חברתיים תקופתיים
- חונכות של עמיתים על ידי בוגרים ותיקים
- שאיפה שהחונכות תימשך גם לאחר ההכשרה
- השתתפות של בוגרי תכניות עתודה בתהליכי מיון וגיוס
- הבוגרים יעזרו בסינון קורות חיים
- הבוגרים יראיינו מועמדים
- מאגר מידע עם פרטי התקשורת של כל הבוגרים

### השפעה

- יצירת קבוצה שמתמקדת בהובלת שינוי
- יצירת תרבות של מובילי שינוי
- יצירת רשת תמיכה
- שיפור באחוז הבוגרים שנשארים במגזר משרתי הציבור
- יצירת קבוצה עם טווח ראייה רחב
- יצירת תהליך מיון וגיוס יעיל יותר
- יצירת רשת ידע



תכנית "עתידים - צוערים לשלטון המקומי" שמוביל משרד הפנים מצליחה לייצר ביקושים גדולים לבוגריה באמצעות מנגנון השמה אפקטיבי, היוצר תחרות על הצוערים בין הרשויות המקומיות, תחרות המחייבת את הרשויות להציע משרות אטרקטיביות וחניכה איכותית. ריבוי הפניות מאפשר יצירת מאגר אפשרויות השמה גדול יותר, ובהמשך התאמה טובה יותר בהשמת הצוערים. כתוצר משמעותי נוסף מתקבלת הגברת המודעות לתכנית הצוערים ולאיכות בוגריה.



כמקור להשוואה, ב"מסלול המהיר" של השירות הציבורי בבריטניה יש השמה לתקופות קצרות בתפקידים מאתגרים, על מנת לאפשר קידום מהיר לתפקידי ניהול בכיר:

### תכנית העתודה "המסלול המהיר" של בריטניה

| קידום  | השמה והכשרה   | גיוס ומיין   |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>■ הגשת מועמדות לתפקידי מנהלים בכירים</li> <li>- דרג "level 7"</li> <li>- עליה של חמש דרגות תוך ארבע שנים</li> <li>■ שכר מעל £ 43,654</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ כניסה בתפקיד "Fast stream higher executive officer"</li> <li>■ שכר £27,000-25,000</li> <li>■ ארבעה תפקידים של שישה חודשים בלפחות שני משרדים</li> <li>■ לאחר מכן, שני תפקידים של כשנה</li> <li>■ לימודים ב-"Chartered Institute of personal development"</li> <li>■ וב-"Chartered Institute of Management Accountants"</li> <li>■ מנהל כשרון אישי לכל קצין כדי לתמוך ולהדריך אתו</li> <li>■ מנטור מהדרג הבכיר של עובדי הממשלה</li> <li>■ תפיסה של אתגרים חדשים הם הכלי הטוב ביותר לפיתוח מנהיגות</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 23,000 מועמדים</li> <li>■ 800 מתקבלים</li> <li>- גיל ממוצע 25</li> <li>- 26% בוגרי אוניברסיטת אוקספורד או קיימברידג'</li> </ul> |

גם בסינגפור, תהליכי ההשמה והקידום הם חלק אינטגרלי מכל תכנית עתודה בשירות הציבורי:

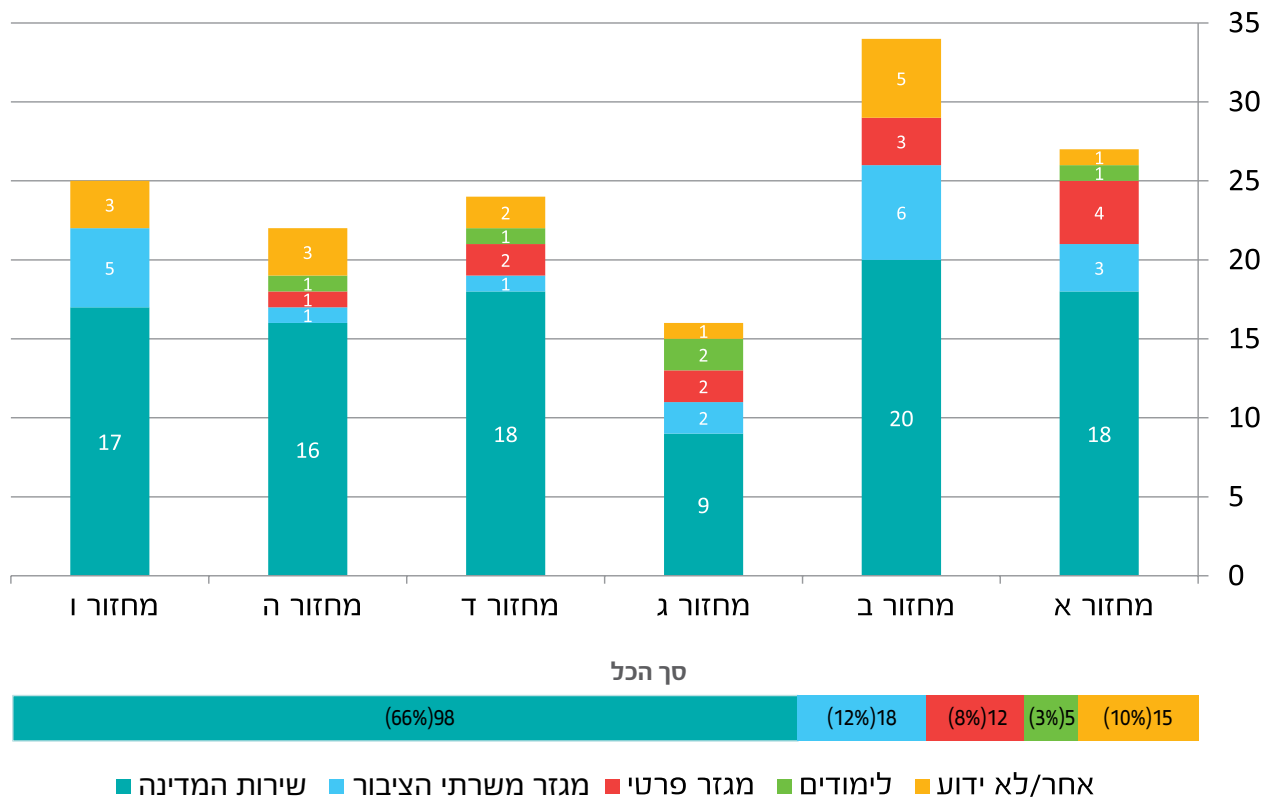
### תכנית העתודה לשירות הציבורי של סינגפור

| קידום   | השמה   | הכשרה   |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>■ קידום מהיר</li><li>■ קידום מבוסס על יכולת ביצוע ופוטנציאל</li><li>- הבנה של הממשלה כי אם לא יקדמו את הקצינים המוכשרים ביותר בזמן הם יעזבו</li><li>■ "סף פוטנציאל" לשירות המנהלי</li><li>- אם פוטנציאל הקידום של הקצין יוערך בפחות מקידום לתפקיד סגן מזכיר עד סוף שנות ה-30, יומלץ לו לעזוב את השירות המנהלי</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>■ השמה לתפקידים במשרדים שונים</li><li>- על מנת להעניק להם מגוון רחב של ידע כשהם מגיעים לתפקידים בכירים</li><li>■ השמה בשיטת שוק</li><li>- המשרדים והקצינים מפרסמים את עצמם בשוק</li><li>- חטיבת השירות הציבורית מחברת בין הקצינים למשרדים ומשבצת אותם לפי בחירתם ככל האפשר</li><li>■ השמה לתפקידים משמעותיים מההתחלה</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>■ מלגה ל-4 שנות לימוד לתואר ראשון בתמורה להתחייבות של 6 שנים לשירות הציבורי</li><li>■ מגוון מלגות, רובן לאוניברסיטאות "Ivy League" או אוקספורד וקיימברידג'</li><li>■ הכשרה במהלך הקריירה - כל קידום לשלב חדש דורש הכשרה של 6-10 שבועות; השלבים כוללים: שלב ראשון, מנהל חדש, דירקטור (מנהל של מנהלים) ומנהל דירקטורים</li><li>■ מלגות לתואר שני (MBA/MPA) לאחר 8-10 שנות שירות</li><li>■ הכשרה מקצועית במהלך התפקיד (on-the-job training) היא החשובה ביותר</li></ul> |

בשירות הציבורי בהולנד יש סוכנות השמה שממונה על השמתם של 560 עובדי הציבור הבכירים ביותר. המטרה היא לנייד מנהלים בכירים בין משרדים ממשלתיים. ההשמה נעשית באמצעות "שוק" שבו המשרדים הממשלתיים מפרסמים מכרז לתפקיד בכיר ועובדי הציבור הבכירים מגישים מועמדות. הסוכנות מפקחת על השוק ומשבצת את עובדי הציבור במשרדים השונים.

בממשל האמריקני נבחנה האפשרות לאפשר ניידות עובדים בין משרדים. מצד אחד, היתרונות ברורים: הניידות משפרת את הביצועים של ארגון יחיד ושל המגזר הציבורי כולו ומזרימה רעיונות ופרספקטיבות חדשות לארגון. מצד אחר, כמו בישראל כך בארה"ב יש חסמים מורכבים ליישום רעיון הניידות: אין ניהול הון אנושי מרוכז ומובנה, בכירים רואים משימות ניידות כעונש ולא כקידום וחוששים מדחיקה לשוליים. על מנת לפתור את הבעיה ולעודד ניידות, הועלו כמה רעיונות: הכנסת ניידות משרה כקריטריון בארגונים בשירות הציבורי, יצירת תמריצים לניידות בכירים, ריכוז הניהול של ניידות בכירים, השקעה בתכניות ייעודיות לניוד דרגי ביניים ועוד.

איכות ההשמה מבטיחה את שימור הבוגרים, תוך השבחת השירות הממשלתי ועמידה ביעדי תכנית העמותה לטווח ארוך. דוגמה מצוינת ניתן לראות בתכנית "עתידים - צוערים למינהל ציבורי", שפעלה בין השנים 2003-2010 וממנה התפתחה בהמשך תכנית "צוערים לשירות המדינה". נכון לדצמבר 2015, מרבית מבוגרי התכנית עדיין עובדים במגזר משרתי הציבור ובפרט בשירות המדינה:



חזרה לתוכן <



לפח

"פעם אחת היה חוני המעגל מהלך בדרך.  
ראה אדם אחד שהוא נוטע חרוב.  
אמר לו: זה, לכמה שנים טוען פירות?  
אמר לו: לשבעים שנה.  
אמר לו: כלום ברי (ברור) לך שתחיה שבעים שנה ותאכל ממנו?  
אמר לו: אני מצאתי את העולם בחרובים; כשם שנטעו אבותי לי, כך אטע אני לבני".

(בבלי מסכת תענית)

"עתודות לישראל"