

תכנון כוח האדם בשירות הציבורי וההצעה להקפאת גיוס עובדים חדשים

סיכום דיון בקבוצת עבודה, 3.11.14

מובילת תוכן: יעל מבורך, סגנית מאקרו, אגף התקציבים

מנחה: יהודה צור

מתעד: גלעד בארי

משתתפים:

רועי דרור, אגף לתכנון מדיניות, משרד ראש הממשלה
תומר לוטן, יו"ר מעש העמותה להתחדשות השירות הציבורי
יונתן בר סימן טוב, רכז פנים, אגף התקציבים, משרד האוצר
אלכס קגנוב, רפרנטית מאקרו, אגף התקציבים, משרד האוצר
מוטי שפירא, מנכ"ל לה"ב
עו"ד דן כרמלי, איגוד לשכות המסחר
עמירם ברקת, גלובס
פרופ' יותם מרגלית, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה
פרופ' יובל פלדמן, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה
רון צור, ראש המטה ליישום הרפורמה בשירות המדינה, נציבות שירות המדינה
רון שפירא, ראש אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות, נציבות שירות המדינה

רקע

אחת מההוצאות העיקריות של הממשלה היא ההוצאה על שכר עובדיה. כך למשל, נכון לשנת 2014 הוצאות הממשלה על שכר עומדות על כשליש מסך הוצאות הממשלה. בעוד שחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, מגביל את היקף הגירעון והיקף ההוצאות של הממשלה לטווח הארוך, אין בו כל הגבלה על היקף כוח האדם שהממשלה יכולה להעסיק. חרף מהלכים שונים שננקטו לצמצום הוצאות כוח האדם של הממשלה, מספר שיאי כוח האדם המאושרים על פי חוק התקציב, בכלל המערכים הממשלתיים, עלה ב-25% מאז שנת 2005, וזאת בעוד מגבלת ההוצאה עלתה בשיעור ריאלי של כ-19% בלבד. בשנים האחרונות קצב הגידול היה אף גבוה יותר כאשר החל משנת 2011, מצבת התקנים במדינה צמחה בכ-9,000 תקנים (לא כולל העברת מערך הכבאות, המהווה תוספת של כ-2,000 תקנים מהרשויות המקומיות). גידול זה מהווה עלייה ריאלית של 11%, שיעור העולה על הגידול המצטבר בסך התקציב באותו התקופה, במונחים ריאליים, גידול שעמד על כ-7%.

הכנס בחסות



הגידול החד בהיקף ההעסקה של משרדי הממשלה בשנים האחרונות והיעדר תכנון רב שנתי מכביד על התקציב ומקשה על עיצוב סדרי העדיפויות של ממשלות ישראל.

יצוין, כי מרבית מדינות ה-OECD, עוסקות בשנים האחרונות בצמצום מצבת כוח האדם הממשלתי. כך בשנת 2010, למעלה מ-75% מהמדינות החברות בארגון דיווחו שהן עוסקות ברפורמות שונות שתכליתן צמצום כוח האדם במגזר הציבורי, ומגמות אלה נמשכות גם נכון לימים אלה. עיקרן של רפורמות אלה התבסס על מהלכים כגון ביטול רב שנתי של משרות המתפנות בפרישה טבעית, צמצום כוח אדם מנהלי, הקפאת קליטה ופיטורין.

בהתאם להחלטת ממשלה שהתקבלה ביום 7 באוקטובר, הקפאה הממשלה את מצבת כוח האדם במשרדי המטה הממשלתיים. בהתאם לכך, עד לשנת 2018, לא תאושר הצעת תקציב שהיקף שיא כוח האדם הכלול בה (למעט לגבי עובדי מערכת הבריאות, המשטרה, שירות בתי הסוהר, הרשות לכבאות והצלה, היחידה להגנת עדים, עובדי הוראה, ועובדים סוציאליים נותני שירות במשרד הרווחה) עולה על המכסה האמורה.

עוד נקבע, כי אחת לארבע שנים תבחן הממשלה את שיא כוח האדם בהתאם לשינוי בצרכיה ולאילו ציפים תקציביים, ותעגן בחוק הפחתת הגירעון מכסה מעודכנת של שיאים.

מסקנות

1. **הסכמה בהנחות היסוד:** בקבוצה בלטו הסכמות להנחות שביסוד ההצעה, ובמרכזן:
 - 1.1. **הצורך בתכנון רב-שנתי** של פעילות המגזר הממשלתי. בתוך כך מניעת מינויים שלא על בסיס מצוינות או משיכת כוח אדם מוכשר וקידומו בתוך המערכת הממשלתי.
 - 1.2. החשיבות **בשינוי התרבות הארגונית** וכוח האדם בממשלה, שמשרתת צרכים לא מעודכנים וקיפאון ויצירת תרבות דינמית.
 - 1.3. ברפורמה בשירות הציבורי **יש משום היסודות לשינויים הנ"ל**, והיא מהווה מהלך משלים משמעותי לטובת יצירת מגזר ציבורי אפקטיבי, אך נמצאת בתחילת יישומה.
2. **מקומו של הכלל במסגרת הרפורמה בכוח האדם הציבורי:** לצד ההסכמות, יש **חילוקי דעות בין המשתתפים לגבי מקומו של הכלל כוח האדם המוצע** במסגרת הטיפול בבעיות התשתית של כוח האדם בשירות הציבורי. הועלה החשש לפיו כלל זה ימנע את כניסתם למערכת של כוח אדם צעיר ומוכשר – כזה שכולם מסכימים על החשיבות שבכניסתו. חשש זה נוגע הן לשאלה המהותית של התאמתו של הכלל והן ליכולת להעביר אותו ציבורית. בנוסף, כלל זה הוא כלל מעט מגושים בכך שאינו מבוסס על ניתוח הצרכים של החברה הישראלית, ויש חשש שמכתיב הקפאה כללית.

הכנס בחסות



3. לאור ביקורת זו, גם מי שצימדו בנחיצותו של הכלל, הכירו בצורך לחשוב עליו ולהמשיגו, לא כהרחבת השליטה התקציבית גרידא, אלא כחלק – זמני – מרפורמה כוללת יותר בכוח האדם בשירות הציבורי, אותה מובילה נציבות שירות המדינה, והוא אמור לשרת אותה ולהיות נתפס כחלק ממנה. ככזה, הוא יצטרף למאמץ הכולל שינוי בסיסי בתרבות הארגונית, באופן שידרוש ממשרדי הממשלה עבודת חשיבה על צרכיהם, על תיעדופם ועל היכולת של כוח האדם שברשותם להשיב על האתגרים. בנוסף, את העברת הכלל חיוני ללוות – וגם מתוכנן ללוות – סט של כלים משלימים שאמורים לסייע למגמות הרפורמה בשירות המדינה, ובתוך כך: עידוד פרישה מרצון של עובדים ותיקים והגברת אפשרות לניוד עובדים בין משרדי ממשלה שונים.

4. בטווח הבינוני חשוב להעריך לאחר מעשה את האפקטיביות של הכלל, בתוך מארג ניהול כח האדם בשירות המדינה, בהגברת הגמישות בשירות הציבורי ושיפור יעילותו. על בסיס בחינה זו נכון יהיה לשנות את הכלל לאחר תקופת הקפאת של ארבע שנים, על בסיס עבודת מטה סדורה.

הכנס בחסות

