

משרד התקשורת מבקר הפנים

יום שני י"א טבת תשע"ז
9 ינואר, 2017

5000-2050-2017-001426

אל:

מר שלמה פילבר - מנכ"ל המשרד

הנדון: דוח ביקורת בנושא:

הליכי אישור והקצאת רכב, שעות נוספות, כונוניות ולימודים אקדמאיים

א. טיוטת דוח ביקורת: שלי, 1402 ו-1412 מ- 26/10/16 ו-7/11/16 (בהתאמה)

ב. תגובת המבוקרים:

- 1) סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש, 7703 מ- 3/1/17
- 2) סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש מ- 4/1/16, 5/1/17
- 3) פרוטוקול ועדת רכב מ- 2/1/17
- 4) סגנית בכירה ליועצת המשפטית מ- 22/11/16
- 5) מנהלת תחום מדיניות רגולציה מ- 30/10/16
- 6) מנהלת תחום תקציב ורכש מ- 23/11/16

מבוא

עובדי המשרד, כמו כלל עובדי הממשלה זכאים לתוספות שכר או החזרים שונים בכפוף להוראות חוק או נהלים ממשלתיים שנקבעו לצורך כך.

ניהול תקציב התוספות הללו והקצאתם מבוצע על ידי אגף בכיר מינהל ומשאבי אנוש במסגרת מספר תהליכים מוגדרים.

נבדקו סדרי עבודה והליכי הקצאת ארבע תוספות מרכזיות: רכב שירות, כונוניות, שעות נוספות ולימודים אקדמאיים. מרכיבים אלו נוגעים לחלק ניכר מעובדי המשרד. היקף ההוצאה התקציבית במרכיבים הללו עומד על כ- 6 מליון ש"ח בשנה.

תהליך ונושאי הביקורת

במהלך התקופה שבין מחצית אוגוסט למחצית אוקטובר 2016 התקיימה ביקורת בנושא הליכי אישור והקצאת רכב, שעות נוספות, כונוניות ולימודים אקדמאיים. בביקורת נבדקו סדרי העבודה, אמות מידה ואופן מימוש ההקצאות בארבע המרכיבים הללו.

טיוטת דוח ביקורת הועברה להערות סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש ולחברי ועדת רכב (פרק העוסק בהקצאת רכב שירות) ובמקביל קטעים רלוונטיים הועברו לבעלי תפקידים רלוונטיים.

כמקובל, התגובות שהתקבלו הביאו לתיקון הטיוטה או שולבו כלשונם בגוף הביקורת (בכפוף לתיקוני עריכה או ניסוח מתבקשים).

ממצאים עקרוניים

1. העדר הקפדה על פרסום פנים משרדי תקופתי, לפחות להנהלת המשרד, של אמות מידה והליכי ההקצאה של משאבים.
2. במקרים מסוימים לא נמצא תיעוד המנמק הקצאות שנעשו.
3. למרות שההקצאות במשאבים שנבדקו הם בהגדרתם לתקופות מוגדרות ומול צרכים מוגדרים, אין שגרות בחינה עיתויות שאמורות לתקף את המשך ההקצאות מול צרכים עדכניים. כתוצאה מכך הקצאה שבוצעה במועד מסויים תבוצע הלכה למעשה עד אין קץ.

פירוט הממצאים, המסקנות והמלצות הביקורת מצורף בדוח הביקורת.

תגובות המבוקרים לסעיפים הפרטניים משולבות בגוף דוח הביקורת המצורף.

סעיף 6א. (א) לחוק הביקורת הפנימית תשנ"ב, 1992 קובע:
"הוגש דין וחשבון של המבקר הפנימי כאמור בסעיף 6, תקיים הנהלת הגוף הציבורי דיון בממצאיו תוך 45 ימים מיום הגשתו..."

בהתאם לכך, אבקש לקיים דיון בממצאי הדוח והמלצותיו.

בברכה,

אלון זולר
מבקר הפנים

העתק:

מר בנימין נתניהו - ראש הממשלה ושר התקשורת
גב' תמי לשם - סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש
גב' ברוריה מנדלסון - היועצת המשפטית (בפועל)
גב' יפעת ענבר - חשבת
גב' שרית עסיס - מנהלת אגף משאבי אנוש

פרק א' הקצאת רכב שירות

מבוא

1. עובדי המשרד, כמו כלל עובדי הממשלה, הנדרשים לנסיעות בתפקיד, זכאים להחזר הוצאות רכב. שיעור ההחזר משתנה בהתאם לרמת הניידות שמאשר המשרד לעובד.
2. עצם מתן ההחזר ברמה פרטנית מותנה בעמידה בדרישות טכניות: בעלות על רכב, רכב כשיר לנהיגה ורישיון נהיגה לבעל הרכב.
3. ההיקף הכולל ברמה משרדית של הקצאות ההחזרים מותנה בקיום מסגרת תקציבית ושיאית - הן תקציב והן מספר תקנים - המוגדרים (שניהם) בחוק התקציב השנתי המחייב עמידה בשניהם.
4. במועד הביקורת עמד תקציב המשרד לנושא זה על 4.1 מיליון ש"ח ו- 128 שיאי רכב על פי החלוקה:

- א. משרד התקשורת - 3.75 מיליון ש"ח עבור 120 שיאי רכב.
 - ב. המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין - 350 אלף ש"ח עבור 8 שיאי רכב.
5. ב- 2/9/14 מינה מנכ"ל המשרד דאז לראשונה ועדת רכב¹ בראשות סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש ובהשתתפות סמנכ"ל בכיר פיקוח בנק הדואר וחשב/ת המשרד. כמרכזת הוועדה מונתה מנהלת תחום לוגיסטיקה ורווחה.

פעולת הביקורת

6. נבדקו הליכי הקצאת רכבי שירות לעובדי המשרד²:
 - א. סדרי עבודת הוועדה והחלטותיה על הקצאות.
 - ב. תוצרי עבודת הוועדה לרבות אמות המידה שקבעה.
 - ג. יישום אמות המידה שנקבעו הלכה למעשה.
7. לא נבדקו היבטים כספיים³.
8. הבדיקה בוצעה על נתוני תקן המשרד ומצבת העובדים ב- 30/6/16, עבור 12 יחידות משרדיות⁴ וכן עבור לשכת השר והמועצה לשידורי כבלים ולוויין. בסה"כ נכללו 14 יחידות בהן 139 תקני עובדים, כ- 85% מתקני כוח האדם של המשרד.

¹ נספח א1. מכתב מגוי עדכני מ- 18/6/15 ע"י מנכ"ל נוכחי - נספח א2.

² לא כולל עובדי קמ"ט איו"ש שההקצאה עבורם היא על בסיס תקציב חיצוני המועבר טכנית בלבד לביצוע ע"י המשרד.

³ בהתאם לסעיף 2.1. בחוק הביקורת הפנימית.

⁴ היחידות הבאות: (1) לשכת מנכ"ל, (2) תכנון מדיניות, (3) מינהל ומשאבי אנוש, (4) לשכה משפטית, (5) חשבות, (6) חירום, (7) פיקוח ואכיפה, (8) דואר, (9) פיקוח בנק הדואר, (10) הנדסה ורישוי, (11) כלכלה, (12) ספקטרום.

הבסיס הנורמטיבי

9. **תקשי"ר** - פסקה 06.35 שכותרתה **"ניגוד עניינים בין חברות בוועד העובדים לבין מילוי תפקידים מסוימים"** קובעת: "לשם מניעת ניגוד עניינים בין חברות בוועד עובדים לבין מילוי תפקידים מסוימים במשרדי הממשלה נקבע, כי עובדי המדינה הממלאים את התפקידים המנויים להלן ודומיהם, לא יוכלו להמשיך במילוי תפקידם אם ייבחרו ו/או יכהנו כחברי ועד העובדים: ... (ה) בעלי תפקידים בתחום ניהול משאבי אנוש ושכר כגון: מנהל היחידה למשאבי אנוש, מנהל יחידת המשכורת, מנהל היחידה למנהל במחוז או ביחידה מינהלית וכן סגניהם ועוזריהם; ... (ח) כל עובד אחר בעל סמכות מטעם ההנהלה, להחליט או להמליץ על קבלת עובדים קידומם תנאי עבודתם ופיטוריהם."

10. **תכ"ם** - הוראה 13.4.1 שכותרתה **"החזר הוצאות נסיעה בתפקיד ברכב פרטי"** קובעת בין היתר:

א. סעיפים 3.5/3.9 - רכב שירות/אישי - "רכב פרטי המופעל על ידי עובד מדינה והמשמש, לפי דרישת המשרד שבו הוא מועסק ובאישור אגף התקציבים, לצורך מילוי תפקידו בכפוף למכסת הקילומטרים השנתית ועל פי רמת הניידות המאושרת."

ב. סעיף 3.4 - מכסת "מאגר" - "תוספת הקילומטרים למכסה השנתית על פי אישור המנהל הכללי וכמפורט בסעיף 4.8 בהוראה זו."

ג. סעיף 4.3.2 - "העובד יידרש להצהיר כי הוא מתחייב לבצע את כל הנסיעות אשר יוטלו עליו... כן יידרש להצהיר בטופס, "הצהרה לעובד המקבל לראשונה תקן רכב", מס' ט.13.4.1.1, כי ידוע לו שתקן הרכב ומכסת הקילומטרים שהוקצבו לו נקבעו על פי צרכי התפקיד ועשויים להשתנות על פי שיקול דעתה של הנהלת המשרד⁵..."

ד. סעיף 4.8.4 - "עובד הנדרש לנסיעות מרובות במסגרת תפקידו, (כגון מפקח, מדריך חקלאי וכו') זכאי לתוספת ממכסת "מאגר" שלא תעלה בסך הכול על 5,000 קילומטר בשנה: (א) על פי אישור המנהל הכללי של המשרד ולאחר שהובאה בפניו המלצת סגן המנהל הכללי והחשב."

⁵ יודגש שהוראה זו תקפה לפחות 36 שנים - ראה חוזר נש"מ מ-14/4/1980 (נספח א3) שכותרתו: "שינוי שיטת החזר ההוצאות עבור נסיעה ברכב פרטי". בסעיף 5 בחוזר זה נקבע גם אז: "העובד ידרש להצהיר כי הוא מתחייב לבצע את כל הנסיעות שיוטלו עליו ע"י הממונה, בכל אמצעי תחבורה מתאים, במסגרת מכסת הק"מ שאושרה לו. כן ידרש להצהיר שידוע לו כי תקן הרכב ומכסת הק"מ שהוקצבו לו נקבעו על פי צרכי התפקיד ועשויים להשתנות על פי שיקול דעתה של הנהלת המשרד."

ממצאים

הקצאות עד שנת 2014

11. עד אוגוסט 2014 הקצאת תקני ניידות רכב לעובדים נעשתה על ידי אגף מנהל ומשאבי אנוש על בסיס טבלת קריטריונים⁶ אשר הגדירה רמת ניידות או תחום רמות ניידות לכל רמת משרה או תחום רמות משרה.

משמעות הדבר שהקצאה נקבעה על פי בכירות דרגת התקן ולא על בסיס צורך אובייקטיבי הנובע מתיאור תפקידו של העובד או משימותיו.

12. מניתוח השימושים נכון ל- 30/6/16 בהשוואה לקריטריונים הישנים שנמסרו, נמצאו 2 עובדים שהוקצו להם רמות ניידות הגבוהות מהזכאות על פי הקריטריונים הישנים. עד מועד סיום הביקורת עזב אחד העובדים את המשרד.

13. מנהלת תחום לוגיסטיקה ורווחה מסרה שככלל היה נהוג שעובד חדש שנכנס למשרד אשר החליף עובד שהיתה לו רמת ניידות רכב, קיבל עם היכנסו את רמת הניידות בהתאם לקריטריונים.

מינוי ועבודת ועדת רכב

14. כתבי המינוי לוועדה אינם מגדירים מטרות, תפקידים ובסיס נורמטיבי כלשהו⁷.
15. הועדה קבעה בתחילת עבודתה אמות מידה להקצאה, ומאז דנה בכל הקצאה ספציפית. הועדה לא קבעה לעצמה סדרי עבודה ונהלים ולא פרסמה למנהלי היחידות במשרד את דבר קיומה, את סדרי עבודתה ואת אמות המידה להקצאה אותם סיכמה.

בהתייחסותם לטיטות דוח הביקורת כתבו חברי ועדת רכב:

הועדה תכין נוהל עבודה שיקבע את סדרי עבודתה ותפרסם את הנוהל. הועדה תדון בטיטות הנוהל בישיבתה הבאה.

16. כרכות הועדה משמשת מנהלת תחום נכסים, לוגיסטיקה ורווחה אשר משמשת כיו"ר ועד עובדי ירושלים. שלושת חברי הועדה והרכות הם עובדי המשרד בירושלים.

17. במהלך הביקורת מסרה רכזת הועדה שבספטמבר 2014 פנתה סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש למנכ"ל דאז וביקשה למנות וועדת רכב על מנת לבחון ולעדכן את הקריטריונים הקיימים ולקבוע על פי הצורך אמות מידה להקצאת רמת ניידות, הן לעובדים חדשים והן לעובדים קיימים אשר מבקשים עבורם שדרוג. לא ניתנו הנחיות בנושא למנהלי היחידות במשרד, אך ציינה שמנהלי יחידות פונים לסמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש ואליה בבקשה לקבל מידע אודות הזכאות לרמת ניידות רכב, והן

⁶ נספח א4.

⁷ ראה הערה דומה בנושא כתבי מנוי בדוח ביקורת פנימי "התקשוריות והעסקת יועצים" מ- 20/3/16, סעיף 54.

מנחות אותם באופן ספציפי למקרה. באשר לשילוב עם תפקיד יו"ר ועד העובדים הסבירה שאין בעניין זה בעיה כי היא משמשת כרכזת בלבד ללא מעמד, סמכות המלצה או אמירה בוועדה. תפקידה מסתכם בבדיקת התקן ומתח הדרגות שבו מוצב העובד שבקשת הממונה עליו עולה לדיון, וציון הזכאות הנגזרת מהקריטריונים שקבעה הועדה. לכל היותר מעירה לממונה אשר מגיש בקשה שאינה כוללת את הנדרש או שאינה ערוכה כראוי.

עצם הקמת הועדה הינו צעד חיובי שהתבקש לבצע עוד מקדמת דנא. עם זאת, בהקצאה שנתית שוות ערך של כ- 4 מיליון ש"ח לעובדי המשרד מתבקשת עבודה על פי סדרי מנהל תקינים ושקופים. מן הראוי להשלים את הנדרש על מנת לעמוד בכך. תפקיד של ריכוז ועדה המקצה רכב שירות, הקצאה שמשמעותה מתן תשלומים לעובדים על ידי יו"ר ועד עובדים, עומד לכאורה בסתירה לפסקה 06.35 בתקשי"ר.

בהתייחסותם לטיטות דוח הביקורת כתבו חברי ועדת רכב:

מנהלת תחום נכסים לוגיסטיקה ורווחה משמשת כרכזת הועדה בלבד, הווי אומר כי אין לה כל זכות החלטה, הצבעה או המלצה לגבי הבקשות המובאות בפני הוועדה או הקצאות המוקצות לעובדים. כל עבודתה הינה מנהלתית בלבד המסתכמת בהבאת הבקשות, רישום פרוטוקולים, והפצתם וניהול סדרי עבודת הוועדה. לא זו אף זו, העובדת אינה מקצה תשלומים כל שהם לעובדים במסגרת תפקידה כרכזת הוועדה.

בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש:

אני מתכוונת לשקול את הנושא בנפרד ולהודיע את החלטתי.

עוד כתבו חברי ועדת רכב:

הוועדה אינה יורדת לסוף דעתו של המבקר המרמזת שהיא אינה פועלת עפ"י שיקולים ענייניים ומושפעת ממקום הפיזי של חברי הועדה. הועדה פועלת עפ"י קריטריונים שוויוניים ופניות מנומקות המועברות אליה מהממונים באגפים השונים.

התייחסות הביקורת:

א. הביקורת, אינה על פעולת הוועדה שלא עפ"י שיקולים ענייניים אלא כפי שמפורט בהמשך הפרק בין היתר על חלקיותם של השיקולים שנקבעו ואשר אינם מפרטים באופן מספק את המדיניות והשיקולים העקרוניים שקבעה הוועדה עצמה.

ב. באשר להרכבה, כמחצית מעובדי המשרד בכלל, ורוב עובדי היחידות המקצועיות (להבדיל מיחידות המטה) שוכנים בתל אביב ועל כן לדעת הביקורת ראוי לשקול לכלול, לפחות לחלק מהזמן, גם עובד מיחידות המשרד בתל אביב.

ג. לעניין כהונת עובדת בתפקיד מנהלת תחום לוגיסטיקה ורווחה יוער שרווחה הינו חלק ממכלול הטיפול במשאבי אנוש.

החלטות ואמות המידה שקבעה הועדה

18. מעיון בהחלטות⁸ ובקריטריונים שקבעה הועדה עולה:

א. נקבע שהקריטריונים החדשים יחולו על עובדים חדשים בלבד או על בקשות לשדרוג רמת ניידות וכי "אינם באים לפגוע בעובדים אשר מקבלים רמת

⁸ בספח א, 5, 6.

ניידות רכב הגבוהה מהקריטריונים שנקבעו על ידי הוועדה."

בהתייחסותם לטיטות דוח הביקורת כתבו חברי ועדת רכב:

עם הקמת הוועדה וקביעת הקריטריונים החדשים, בחנה הוועדה את הקריטריונים הקודמים ומצאה לנכון לעדכנה בדרך של הוספת אמת מידה של צורך העובד בנסיעות.

ב. אין התייחסות לאופן והיקף ההקצאה למשרות אמון בלשכות שר, סגן שר ומנכ"ל. במהלך הביקורת נמסר מסמך קריטריונים אחר⁹, דומה ברובו למסמך הקריטריונים שקבעה הוועדה¹⁰ ואשר בנוסף להם מגדיר את ההקצאה למשרות אלה כדלהלן: "על פי החלטת שר/מנכ"ל". המסמך **אינו נושא תאריך ואינו חתום על ידי חברי הוועדה.**

בהתייחסותם לטיטות דוח הביקורת כתבו חברי ועדת רכב:

הוועדה מקבלת את המלצת המבקר באשר לקריטריונים של עובדי משרות אמון בלשכות שר/סגן שר ומנכ"ל. הוועדה תדאג להוסיף לנוהל תאריך וחתימת הוועדה.

ג. הוועדה התבססה על קריטריון דרגת התקן ללא שקבעה שקלול ברור של צורך הנגזר מתיאור התפקיד. "הצורך" הוגדר כנסמך על "בקשה כתובה" של מנהל היחידה/סמנכ"ל.

ד. אין התייחסות למהות התפקיד (תיאור התפקיד) ממנו ניתן להעריך את עצם והיקף הצורך בנסיעות. כמו כן אין התייחסות לצורך זמני הנגזר ממשימות נוספות בתוכנית עבודה שאינן קבועות.

בהתייחסותם לטיטות דוח הביקורת כתבו חברי ועדת רכב:

הוועדה לא מקבלת את הממצא כי היא מתבססת על קריטריון דרגת התקן ללא שקבעה שקלול ברור של צורך הנגזר מתיאור התפקיד. הוועדה אינה מוצאת לנכון לשקלל בין שני הקריטריונים של הצורך בנסיעות בתפקיד ושל מתח הדרגות של העובד לאור כך שהצורך בקיום נסיעות בתפקיד מהווה תנאי סף לצורך הענקת תקן רכב. במידה ואין הצדקה של הממונה לביצוע נסיעות בתפקיד של העובד והבאת הנימוקים בפני הוועדה, הוועדה לא מקצה תקן. לפיכך נבהיר כי רק לאחר קיום תנאי סף של הצורך בביצוע נסיעות בתפקיד, הוועדה מבצעת הקצאה בהתאם למתח הדרגות של העובד באופן שוויוני ושקוף כלפי כלל העובדים. יצוין כי הוועדה נסמכת על נימוקי הממונה ואינה בוחנת בעצמה את הנסיעות בתפקיד שמבצע העובד בפועל וכן לא מוצאת לנכון לעשות זאת להבא. זאת ועוד, אין בכוונת חברי הוועדה להיכנס לנעלי הממונה ולקבוע צרכים של עבודה, ביניהם עבודה בתפקיד.

התייחסות הביקורת:

בקריטריונים שקבעה הוועדה ב- 28/9/14, 23/2/14 כפי שסוכם על ידי חבריה (נספחים א5, א6) והמצוטטים בשלמותם **בסעיף 5 במוסף לדוח זה**, אין כל התייחסות לתנאי סף או למושג "תנאי סף" אלא התנייה כללית בבקשת ממונה

⁹ נספח א7.
¹⁰ נספח א5.

ובהמשך מוגדר שהקצאה שהיא תוצאה של שקלול של שלושה מרכיבים, שניים מהם רכיבים האמורים להגדיר/לכמת את מידת הצורך.

ה. בהקשר למתח הדרגות, אין התייחסות למעמד האישי - דרגתו האישית של העובד המאייש את דרגת התקן, כלומר התייחסות למקרים של דרגה אישית הגבוהה מדרגת השיא של מתח הדרגות. הפער בהקשר זה בולט במיוחד בהגדרת הזכאויות למשרות הזוטרות במערך הייעוץ המשפטי¹¹ בהן מתח הדרגות במשרות תחיליות ("עוזר ראשי") עומד על 6 דרגות - תחום רחב של דרגות. באמות המידה שקבעה, הגדירה הוועדה את הזכאות כנגזרת מהדרגה בתחום דרגות מוגדר שבתוך מתח הדרגות הרחב של "עוזר ראשי", כפי שמוצג בטבלה מס' 1.

טבלה מס' 1 - תקני רכב למשפטים במשרות עד ממונה בהתאם לקביעת הוועדה¹²

שם משרה	עוזר ראשי	מנהל מחלקה בכיר	ממונה/סגן יועמ"ש
דרגת תקן			
א4			ד
א3		ג / ד	ד
א2	ג	ג / ד	ד
א1	ג	ג / ד	
א	ג		
ב2	א	ג	
ב1	א	ב	
ב	א		

מאחר שהדרגה של נושא המשרה אינה מוגדרת בתקן אלא היא תלויה בעובד, יוצא שתקן "עוזר ראשי" מגדיר זכאות לשלוש רמות ניידות: א, ב או ג' בלי שהוגדר באופן ברור כיצד להתמקד, בפרט כאשר על פי רוב דרגת שכר המשפטים המאיישים משרות אלו במשרד מבוסס חוזה.

בהתייחסותם לטיטות דוח הביקורת כתבו חברי ועדת רכב:

הוועדה סבורה כי רמת ניידות הרכב צריכה להיגזר מצורך בנסיעות בתפקיד וממתח הדרגות בו שווה העובד ולא מדרגתו האישית או מעמדו כפי שהמבקר מציין בדוח.

באשר למשפטים, היות ומתח הדרגות משתרע על שש דרגות שונות, הוועדה קובעת את הקצאת תקן הרכב בהתאם לדרגת השהייה של עו"ד בעת בחינת הבקשה.

הוועדה תבחן האם לעדכן את רמת הניידות ככל שמתעדכנת דרגת העורך דין או בהתאם לבקשת הממונה. הוועדה שוקלת לשנות את הנוהל כך שהאחריות תהיה על המנהל להמליץ על גובה דרגת

¹¹ ראה [חוזר נש"ם 6/2010](#) - מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה ויחידות הסמך - הנחיות לביצוע מ- 14/7/2010 - נספח א8.

¹² נספח א5 - קריטריונים חדשים - עמ' 2.

הרכב עד לתקן שניתן להקצות על פי הקריטריונים בנוהל (המנהל יידרש להפעיל שיקול דעת בהתאם לצורכי הנסיעה כאשר לכל היותר יוכל להקצות את תקן הרכב בהתאם לטבלה בנוהל).

1. אין התייחסות לדרך הפעולה של הוועדה במקרה של פער בכמות תקני הרכב י (זמני במהלך שנת העבודה או מסתמך/מתמשך מעבר לשנת העבודה) שאינו מאפשר לממש הקצאה העונה לקריטריונים. לחלופין הוועדה לא קבעה מדיניות באשר לעצם קיום ואופן ניהול רזרבה או ניצול זמני שלה במהלך שנה. במילים אחרות הוועדה לא קבעה מדיניות למקרה שכמות התקנים הנדרשת עולה על כמות התקנים המתקצבת בתקציב; לחלופין לא קבעה הוועדה מדיניות לניהול רזרבה של תקנים לא מנוצלים במהלך שנת התקציב.
2. אין באמות המידה התייחסות כלשהיא להקצאות משלימות - משיקות שיש בהם כדי להשפיע על אופן ההקצאות:

- 1) שימוש ברכב משרדי למשימות ("רכב איגוס") ואשר מאפשר לעובדים שהוקצה להם רכב שירות שימוש גם ברכב איגוס לחלק מהמשימות (בכפוף להוראות המחייבות במקרים אלו).

בהתייחסותם לטיטות דוח הביקורת כתבו חברי ועדת רכב:

במשרד קיים רכב איגוס ייעודי אחד המשמש בעיקרו לאגף הפיקוח ולמשימות משרדיות נוספות. מרבית עובדי המשרד היוצאים בתפקיד בדרך כלל יוצאים מביתם ועל כן אין טעם להורות להם להיכנס לתוך תל-אביב, לקחת את רכב האיגוס ולצאת איתו למשימות, דבר שיבזבז שעות עבודה יקרות.

התייחסות הביקורת:

מודגש שהערות הביקורת היא להעדר התייחסות למשאב רכב האיגוס בקריטריונים. ברור שאין ולא נכון לקבוע הנחיות גורפות לשימוש ברכב האיגוס. עם זאת בקשה עבור עובד שיכול להשתמש ברכב האיגוס לביצוע חלק ממשימותיו המחייבות נסיעות, ראוי שתשקלל את העובדה שחלק מהנסיעות יבוצעו שלא ברכבו הפרטי וזאת בהשוואה לעובד אחר המבצע משימות דומות/זהות אך לא עומד לרשותו רכב איגוס.

- 2) התייחסות או אמות מידה להקצאת ק"מ נוספים מעבר למכסה המקסימלית בגין נסיעות מרובות (הנושא כלל אינו מטופל ע"י הוועדה אלא ע"י סמנכ"לית בכירה למנהל, והחשבת ובאישור מנכ"ל).

בהתייחסותם לטיטות דוח הביקורת כתבו חברי ועדת רכב:

הנושא אינו בסמכות הוועדה אלא בסמכות המנכ"ל והוא נבחן פרטנית בהתאם לצרכי המשרד ולעובד הממלא תפקידים אלה.

- ח. למעט הליך סקירה טכני שנתי, אין הליך של תיקוף תקופתי של אמות המידה ויישומם.

בהתייחסותם לטיטות דוח הביקורת כתבו חברי ועדת רכב:

הוועדה פועלת בהתאם לנוהל. היא תבחן את הצורך לתקף את אמות המידה ויישומן.

19. במהלך הביקורת הסבירה סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש שהוועדה החליטה להקפיא מצב קיים כי הבינה שמדובר בהיקף לא גדול של עובדים שאמורים לפרוש בשנים הקרובות וכדי להימנע מעימות מיותר על היקף לא גדול. כן הסבירה שטבלת הקריטריונים שקבעה הועדה זה דרגת התקן, למעט המקרה של משפטנים ("עוזר ראשי") שם הבחינה צריכה להיות לפי הדרגה שבה שוהה העובד; עוד אמרה שאין התייחסות בקריטריונים לדרגות אישיות ומה שקובע זה דרגת התקן. באשר לניהול מכסת ק"מ נוספת, אמרה שמדובר בעניין טכני תוצאתי וכי לראשונה בשנת 2016 תוכננה והוקצתה באישור מנכ"ל (בהתאם להוראות התכ"ס) מכסה מאושרת מראש בשונה משנים קודמות בהן ההוצאה היתה תוצאתית. במסגרת זו נעשתה פניה למנהלי היחידות על מנת שיגדירו מראש את הצרכים בעניין זה. סמנכ"ל בכיר פיקוח בנק הדואר, החבר בוועדה הסביר שהוועדה בחנה את דרך הטיפול בהקצאות העבר והגיע למסקנה שמדובר במרכיב שהוא חלק מתנאי השכר וכל שינוי בו משמעו פגיעה בשכר. זו סוגיה רוחבית ובחינת הנושא מחייבת: חוות דעת משפטית באשר למהות הרכיב כך שניתן יהיה להגן משפטית על צעד כזה וכן משא ומתן עם ועד עובדים.

הגם שמזה עשרות שנים¹³ ההקצאות בשירות המדינה מוגדרות במפורש כתלויות בצורכי התפקיד ועשויות להשתנות על פי שיקול דעת ההנהלה (ובהתאם לעובדים חותמים על טופס המגדיר זאת ומקבלים מסמך הקצאה שנתי החוזר ומדגיש זאת¹⁴) קבעה הוועדה שהקריטריונים החדשים אינם "באים לפגוע בעובדים". בקביעתה הגורפת שלא לבחון הקצאות שנעשו לפני ספטמבר 2014, קביעה הנוגעת לעשרות עובדים, בלא שהדבר נבדק משפטית ופרטנית, מגדירה הוועדה לכאורה החזר הוצאות, אשר הגדרתית הינן הוצאות שנגרמו לעובד בעין, כאילו מדובר בתוספת שכר ובזכויות מוקנות שאין מקום לבחינתם העיתית בהתאם לנסיבות ולצרכים המשתנים ובהתאם לכל מקרה ספציפי. כך למשל נכרכו יחדיו הקצאות שנעשו חודשים ספורים לפני ההחלטה עם הקצאות שנעשו עשר שנים ויותר. משמעות הדבר לכאורה שההנהלה העניקה תוספת שכר לעובדים, שנסיונות שהשתנו בתכולת עבודתם או שינוי מדיניות לגיטימי במשרד, אינן מצדיקות עוד קבלת ניידות ברמה שהיתה מוצדקת בעבר. כל זאת כאשר העובד שקיבל הקצאה, אמור היה לאשר בחתימתו, ועודכן על כך מידי שנה, שההקצאה תלויה בצורך ונתונה לשינוי (מוזכר עוד שההחזר מותנה בין היתר בהצגת רישיון נהיגה ורישיון רכב תקפים על שמו של העובד). מעבר לכך, בכך מוותרת הנהלת המשרד ללא סיבה ממשית על כלי ניהולי העומד לרשותה, מצמצמת עוד את הגמישות המועטה בהעסקת כוח אדם ומקשיחה את ההוצאה התקציבית.

ניתוח סיכומי הוועדה מעלה שרק לגבי אמת מידה אחת - דרגת התקן של התפקיד אותו ממלא העובד - נקבעה הגדרה אשר גם היא לא חד משמעית. באשר לאמות המידה

¹³ ראה הערת שוליים מס' 5 ונספח א3.

¹⁴ נספחים א9, א10, א11.

האחרות המגדירות צורך כפי שהזכירה הועדה, לא נקבע פירוט ולמעשה אלו נותרו כותרות כלליות בלבד.

יצוין, שמאחר שמחד גיסא רמת הזכאות החדשה מול תקן צומצמה ביחס לעבר, ומאידך גיסא לא נקבעו אמות מידה ברורות נוספות, צפויה להתפתח בהדרגה גמישות להקצאה ללא אמות מידה ברורות. לחלופין צפויה ירידה בהוצאה התקציבית לנושא, זאת בלא שהוועדה נדרשה לכך או שהדבר נקבע כמטרה.

בהתייחסותם לטיטוט דוח הביקורת כתבו חברי ועדת רכב:

הגם שתשלום הוצאות שכר אינו מוגדר כרכיב שכר קבוע במשכורתו של העובד, לא מצאה הוועדה טעם להתחיל לשנות סדרי עולם ולפגוע בקבוצה של עובדים שמקבלת מזה שנים דרגת ניידות מסוימת ושאמורה לפרוש בשנים הקרובות. כמו כן חברי הוועדה סבורים שמדיניות קובעים מעתה ואילך ולא רטרואקטיבית אלא במקרה קיצון. הוועדה קבעה קריטריונים ברורים להקצאת הכמויות ואינה עוסקת בהשלכות התקציביות.

ניתוח יישום אמות המידה החדשים

20. ברשימה שנותחה, והכוללת 108 תקני רכב (עבור 138 תקני כח אדם שנדגמו), נמצאו 33 עובדים שקיבלו במועד האמור רמת ניידות הגבוהה מהמקסימום שנקבע בקריטריון מתח הדרגות עבור תפקידם בהתאם לקריטריונים שקבעה הועדה - כולם הקצאות שנעשו לפני ספטמבר 2014. פילוח על פי רמות הזכאות מוצג בטבלה מס' 2.

טבלה מס' 2 - הקצאת רמות ניידות מול זכאות מקסימלית עפ"י מתח דרגות התקן בהתאם לקריטריונים נוכחיים

מספר עובדים	רמת ניידות בפועל נכון ל- 30/6/16	רמת זכאות מקסימלית על פי מתח דרגת התקן
4	ב	א
1	ג	
1	ד	
9	ג	ב
2	ד	
16	ד	ג
33		סה"כ

21. מול זה, נמצאו 16 עובדים המקבלים (או שאינם מקבלים כלל) רמת ניידות הנמוכה מהמינימום שנקבע כמזכה על פי רמת תקן התפקיד שלהם בהתאם לקריטריונים שקבעה הועדה. פילוח על פי רמות מוצג בטבלה מס' 3.

בהתייחסותם לטיטות דוח הביקורת כתבו חברי ועדת רכב:

כפי שצויין בהתייחסותנו שלעיל, על מנת לקבל רמת ניידות רכב נדרש כתנאי סף פניה מהממונה המנמקת את הצורך בביצוע נסיעות בתפקיד ועל כן יצויין כי לא לכל העובדים ישנו צורך בנסיעות בתפקיד. יחד עם זאת, ככל שידוע לוועדה, לא קיים עובד שהממונה ביקש עבורו רמת ניידות רכב והוועדה דחתה בקשה זו, למעט במנהלת הסדרת השידורים לציבור היות ולמנהלת אין כמויות.

22. בנוסף 18 תקנים שבמועד הביקורת אינם מאויישים עשויים לזכות עובדים שיאיישו אותם בפילוח רמות המפורט בטבלה מס' 4.

טבלה מס' 3 - הקצאת רמות ניידות מול זכאות מינימלית עפ"י מתח דרגות התקן

בהתאם לקריטריונים נוכחיים

רמת זכאות מינימלית	רמה בפועל 30/6/16	מספר עובדים
א	אין	2
ב	אין	2
ג	אין	5
ד	אין	1
ב	א	1
ג	ב	5
סה"כ		16

מהממצאים עולה שהלכה למעשה הועדה שהוקמה שיכפלה את הקריטריונים הקודמים, תוך הורדה כוללת של רמת הזכאות וביצוע התאמות קלות וכן התנתה את ההקצאה בבקשה כתובה של ממונה. תמונת המצב העולה מדגישה את חוסר האיזון המשמעותי הקיים באופן ההקצאה, פער שסגירתו אינה עניין של שנים ספורות. בכל מקרה נדרשת הוועדה, להשלים את הגדרתם, שיקלולם ואופן יישומם של אמות מידה להקצאת ניידות רכב.

בהתייחסותם לטיטות דוח הביקורת כתבו חברי ועדת רכב:

הוועדה סבורה שהקריטריונים החדשים הם אמות מידה ראויות להקצאת כמויות של רמות ניידות רכב במשרד. כמו כן הוועדה מיישמת את הנוהל מיום קביעת הקריטריונים החדשים ואילך. הוועדה סבורה שהבקשה להקצאת רמת ניידות רכב והצורך הינה פנייה שצריכה להגיע מהממונים לוועדה ולא להיפך.

**טבלה מס' 4 - זכאות מינימלית של תקנים שאינם מאוישים במועד הביקורת
על פי רמת ניידות מינימלית**

מתח דרגות		דרוג	תפקיד	יחידה
מקס'	מינ'			
ניידות מינימלית על פי דרגת תקן - א				
16	14	מינהלי	נהג שר	לשכת שר
18	15	מינהלי	רכות לשכה בכירה	לשכת שר
16	14	מינהלי	נהג שר	לשכת שר
18	15	מינהלי	רכות לשכה בכירה	לשכת שר
18	15	מינהלי	רכות לשכה בכירה	לשכת שר
18	15	מינהלי	רכות לשכה בכירה	לשכת שר
39	36	מח"ר	ראש ענף רגולציה	כלכלה
39	36	מח"ר	ראש ענף רגולציה	כלכלה
ניידות מינימלית על פי דרגת תקן - ב				
2א	ב	משפטנים	עוזר ראשי יעוץ משפטי	לשכה משפטית
ניידות מינימלית על פי דרגת תקן - ג				
41	39	מח"ר	עוזר שר	לשכת שר
42	40	מח"ר	יועץ לשר	לשכת שר
42	40	מח"ר	יועץ שר	לשכת שר
41	39	מח"ר	עוזר לשר	לשכת שר
19	17	מינהלי	מנהלת לשכה	לשכת שר
41	39	מח"ר	מרכז בכיר יישום אבטחת מידע	מינהל ומשאבי אנוש
41	39	מהנדסים	ממונה תכנון תדרים	ספקטרום
ניידות מינימלית על פי דרגת תקן - ד				
43	41	מהנדסים	סגן מנהל אגף בכיר הנדסה ורישוי	הנדסה ורישוי
4א	2א	משפטנים	ממונה יעוץ משפטי	לשכה משפטית

המלצות

- 1.1 להגדיר לוועדה כתב מנוי בהיר הכולל בין היתר מטרות, תפקידים ובסיס נורמטיבי לפעולתה ולשקול לרענן את הרכבה אחת למספר שנים.
- 1.2 לבחון תקינות שילוב תפקידיה של רכות הוועדה כיו"ר ועד עובדים.
- 1.3 לבחון ריענון תקופתי של הרכב הוועדה - כך שיינתן מידי תקופה ייצוג גם ליחידות המשרד בת"א.
- 1.4 לבחון ביסודיות ופרטנית את תוקף ההחלטה שלא לשנות את ההקצאות שנעשו לפני ספטמבר 2014.

בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת כתבה סגנית בכירה ליועצת המשפטית:
 "לאחר קבלת הדוח הסופי, אנו נבחן האם נדרשת התייחסות משפטית לסוגיות מסוימות שיכללו בו לרבות הגורם אשר מתאים שיינתן התייחסות זו (כגון: הממונה על השכר וכד')."

1.5 להשלים את הטיפול ברשימת אמות המידה ומשקלם היחסי, תוקף ותדירות התיקוף ויתר ההערות (ראה סעיף 18), לעגנם במסמך/נוהל מלא ולפרסמם למנהלי היחידות במשרד. מומלץ לבחון מתכונת כמוצג בהצעה המובאת במוסף לדוח זה.

פרק ב' - הקצאת כונוניות

מבוא

23. כונונות הינה תוספת הניתנת לעובד תמורת נכונותו להעמיד עצמו לשירות המעביד מעבר לשעות העבודה.

24. ככלל זכאים לכונוניות, בכפוף לקיום תקציב לכך, עובדים שונים למעט הסדרי העסקה שנקבעו בהוראות נש"ם¹⁵ וכוללים: חוזי בכירים, חוזה גלובלי מלפני 10/2012, עובדים בדירוג מחקר, וכן החוזים שלהלן גם אם אינם גלובליים לאחר 10/2012: חוזי מומחים, כלכלנים, הגנת הסביבה.

25. הקצאת כונוניות מבוססת על קביעת מספר הכונוניות החודשיות שיוקצו לעובד - כאשר כונונות אחת (ביום חול) שוות ערך 5.33 שעות. עובד זכאי לקבל עד 6 כונוניות חודשיות אלא אם נקבע אחרת בהסכם מסוים.

26. ההיקף הכולל ברמה משרדית של הקצאת כונוניות מותנה בקיום מסגרת תקציבית ושיאית - הן תקציב והן מספר תקנים - המוגדרים (שניהם) בחוק התקציב השנתי המחייב עמידה בשניהם. תקציב הכונוניות במשרד במונחי שעות¹⁶ בשנים 2013 - 2016 מוצג בטבלה מס' 5 שלהלן:

טבלה מס' 5 - תקציב כונוניות (במונחי שעות)

2016	2015	2014	2013
2,641	2,449	3,624	4,325

27. במועד הביקורת קיבלו 14 עובדי משרד¹⁷ כונוניות, 11 מהם עובדי משרד שהחלטה בעניינם הינה באחריות המשרד. ל- 3 העובדים האחרים מוקצים כונוניות מתוקף הסדרים חיצוניים שאינם באחריות או בשליטת המשרד. 11 העובדים הללו קיבלו בין 1 ל- 4 כונוניות לכל עובד, ובסה"כ 26 כונוניות חודשיות, שוות ערך 1,670 שעות בשנה, שאחריות הקצאתם כאמור בידי המשרד.

28. בהתאם להחלטת ממשלה 2079 מ- 7/10/14 קוצצה בין היתר, מכסת הכונוניות של משרד התקשורת בכ- 30% מ- 3,624 שעות ב- 2014 ל- 2,449 ב- 2015 ו- 2,641 ב- 2016.

29. בדוח מבקר המדינה 58, ממאי 2008, עמ' 78 סיכם המבקר את הפרק בנושא "כונוניות בשירות המדינה":

"ראוי שכל משרד ממשלתי אשר מפעיל מערך כונוניות יגדיר נהלים מפורטים וייחודיים בעניין כונוניות, התואמים את משימותיו ואת

¹⁵ הודעה עג/5 - שינוי מתכונת העסקה בחוזים בשכר גלובלי בשירות המדינה מ- 1/11/2012, חוזר נש"ם שמ 595-2008 - כונוניות - חוזר הנחיות ביצוע, מ- 27/4/2008.

¹⁶ כונונות יום חול שוות ערך - 5.3 שעות, וכונונות שבת - 24 שעות.

¹⁷ לגבי 2 עובדים נוספים משמש המשרד ערוץ טכני בלבד (יחידת קמ"ט איו"ש).

סביבתו הארגונית. בכלל זה על משרדי הממשלה לבחון תקופתית, לאחר שהפעילו כוננות, את הצורך בהמשך קיומה של הכוננות, כמו גם לתחקר אירועים שבהם הופעלה הכוננות הלכה למעשה ולהפיק לקחים מהפעלה זו, והכל תחת הבקורות הנדרשות."

בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש בשיתוף חשבת המשרד:

בעבר, הסמכות להקצות כוננויות היתה בידי נציבות שירות המדינה כך שלצורך אישור כוננות לעובד, פנה המשרד בצירוף נימוקים סדורים אודות כל בקשה להקצאת כוננות. בשנים האחרונות, הואצלה סמכות זו לאחראים במשרדים. יצוין כי בנוגע לשנים אלו, לא הוגדל תקציב הכוננויות (כמויות) למשרד ועל כן לא התקבלו החלטות חדשות בנוגע להקצאות נוספות.

פעולת הביקורת

30. נבדקו סדרי הקצאת הכוננויות במשרד.

הבסיס הנורמטיבי

31. פסקה 27.5 בתקשי"ר שכותרתה "תוספת בעד כוננות וקריאת פתע" עודכנה לאחרונה בפברואר 2008. בהודעת העדכון ([16/נח](#)) נרשם: "לאחר עבודת מטה שנערכה בנושא, ובמטרה להתאים את ההוראות הקודמות לצרכים העכשוויים של המשרדים, הוחלט לעדכן את ההוראות הקיימות ולתת לאחראים במשרדים ככלי ניהולי את הסמכות להקצאת כוננויות לעובדים בהתחשב במאפייני העבודה ועל פי הקריטריונים שנקבעו בפרק משנה - 27.5 לתקשי"ר." ; בפרק המעודכן נקבע בין היתר:

א. 27.501 - הגדרות - "כוננות" - תוספת המשולמת לעובד תמורת נכונותו להעמיד עצמו לרשות המשרד לפרקי זמן שונים, כפי שהוקצו לו, מעבר לשעות העבודה הרגילות, לצורך ביצוע מטלות דחופות ואחרות לפי דרישת האחראי או מי מטעמו. מטלה יכול ותהא סיוע טלפוני, התייצבות פיזית במשרד או במקום אחר לצורך מתן מענה לבעיה שהתעוררה, הכל לפי החלטת האחראי או מי מטעמו.

ב. 27.502 - (א) כאשר צרכי העבודה מחייבים להעמיד עובד או קבוצת עובדים בכוננות, יקבע האחראי במסגרת התקציב המאושר על-פי חוק התקציב העומד לרשותו את היקף הקצאת הכוננויות; (ב) חלוקת הכוננויות שהוקצו תהיה לפי סוגי המשרות ביחידה על-פי צרכי העבודה והתפקוד של היחידה לאחר שעות העבודה המקובלות, בהתאם לקריטריונים אלה: 1. תפקידיה של היחידה; 2. היקף אחריות היחידה; 3. מידת הצורך בעובדי היחידה גם לאחר שעות העבודה המקובלות; (ג) בנוסף לקריטריונים אלה, ובמסגרת חלוקת הכוננויות בתוך היחידה, ישקול האחראי במסגרת שיקוליו לצורך חלוקת הכוננויות שהוקצו כאמור לעיל, גם נתונים אלה: 1. היקף האחריות של כל עובד ועובד ביחידה; 2. המלצת הממונה על תפקוד העובד;

3. חיוניות העובד בפתירת בעיות; 4. מידת הצורך בעובד מעבר לשעות העבודה הרגילות.

ג. **27.504** - האחראי ינהל טבלת כונוניות המפרטת את כמות הכונוניות שהוקצו למשרד ואופן חלוקתן בין יחידות ועובדי המשרד, בהתאם לקריטריונים כאמור בפסקה 27.502. החלטת האחראי באופן חלוקת הכונוניות תתועד ותכלול את הפרטים הבאים: (א) שם העובד..., תפקידים, תואר המשרה בה הם משובצים; (ב) הסיבות בגללן נדרשים העובדים הנ"ל להיות כוונים, בהתחשב בעבודת היחידה, המבנה שלה ומשימותיה.

ד. **27.505** - בכפוף לאמור בפרק משנה זה, האחראי רשאי - בכל עת - להקטין, להגדיל או לבטל חלוקת הכונוניות לעובד או לקבוצת עובדים לפי צרכי המשרד. בנוסף, רשאי האחראי לעשות כן במידה וסבור כי העובד איננו עומד בקריטריונים למתן כוונות או מסרב לבצע הכוונות כאמור. כל שינוי בהקצאת כונוניות ילווה בהנמקה ויירשם בטבלת הכונוניות.

ה. **27.507** - כל עובד שאושר לו תשלום גמול כונוניות, וכתנאי לקבלת גמול עבור ביצוע כונוניות, ימלא בתחילת כל שנת תקציב הצהרה בה יצהיר כי הוא מעמיד עצמו לרשות המשרד מעבר לזמני העבודה הרגילים ובהתאם להוראת האחראי או מי מטעמו, לצורך ביצוע מטלות...

32. **הוראת תכ"ס 13.12.1 - "בקרה על ביצוע תקציבי שכר במשרדי ממשלה"** קובעת בין היתר: "במשרדים שבהם צפוי גירעון במיוני שעות נוספות ו/או כונוניות - יבצעו חשב המשרד, יחד עם סגן המנהל הכללי למנהל ומשאבי אנוש, הקצאה מחודשת לרכיבים אלו עבור יתרת השנה. בהתאם לזאת יודיע מראש סגן המנהל הכללי למנהל ולמשאבי אנוש לעובדים על יתרתם המעודכנת."

ממצאים

33. לא נמצא שקיימים נימוקים בטבלת הכונוניות ל- 11 העובדים שמקבלים כונוניות על פי קביעת המשרד.

בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש בשיתוף חשבת המשרד:

האחראי מנהל טבלת כונוניות, בה מפורטים שמות העובדים ומס' הכונוניות. הנימוקים להקצאת הכונוניות פורטו בעת ההקצאה. בהתאם לפסקה 27.504 תעודכן הטבלה ויתווספו לה: תפקידי העובד, תואר המשרה בה משובץ והסיבות בגללן נדרש העובד להיות כוון בהתחשב בעבודת היחידה, המבנה שלה ומשימותיה.

הכונוניות אושרו על סמך נימוקים של המנהלים לבקשות כוונות לעובדים שלהם. חלק מהבקשות נומקו בכתב בעל פה אל מול סמנכ"לית למינהל ומשאבי אנוש. מצ"ב בנספח א' הנימוקים לבקשות ל- 6 עובדים בעת שנתבקשו. ליתר העובדים נומקה הבקשה בעל פה לסמנכ"לית למינהל ומשאבי אנוש. הקצאת הכונוניות נעשתה על פי שיקול דעת מקצועי וענייני, תוך בחינת הצרכים אל מול אישור הכונוניות. העובדים שקיבלו כונוניות נדרשו לכך מתוקף תפקידם. טרם חלוקת הכונוניות נבחן הצורך שהופנה על ידי הממונים ונימצא מוצדק.

יש לציין כי שלושת העובדים שלא נמצאו לבקשות נימוקים בכתב, הכוננות עבורם ניתנה להם מכמות הכוננויות שהיתה למנהל וביוזמתו, כך שברור שהנימוקים הצדיקו הקצאה זו.

34. כל 11 העובדים הינם עובדי אגפי מנהל וכ"א וחשבות המשרד. מבדיקת אופן ההקצאה נמצא:

א. 2 מבין העובדים החלו לקבל כוננויות בינואר 2014 על חשבון צמצום מכסתם של 3 עובדים אחרים. בהקצאה¹⁸ נרשם שהינה כל עוד העובדים מכהנים בתפקידם.

בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש בשיתוף חשבת המשרד:

לעובד אחד הוקצו כוננויות בינואר 2014 ולימים משרתו שודרגה ואחריותו הורחבה. לעובד נוסף בינואר 2014 הוקצו כוננויות אחת בלבד ממכסת הכוננויות של עובד אחר וזאת בשל מחסור כמותי בכוננויות. עובד זה נדרש לשוחח טלפונית מחוץ לשעות העבודה ולהיות כונן וזמין לצורך קשר עם גורמי חוץ וגורמי המשרד.

ב. עובד אחד החל לקבל כוננויות באפריל 2011 כאשר בהקצאה נרשם¹⁹ שההקצאה הינה עד 31/12/2011. לא נמסר אישור נוסף; בכל התקופה שעד מועד הביקורת הוקצו לעובד כוננויות בהיקף שאושר באפריל 2011.

ג. 3 עובדים החלו לקבל כוננויות בדצמ' 2006. בהקצאה שבוצעה על ידי נש"ם²⁰ נרשם שההקצאה הינה עד 31/12/06, כל עוד העובדים בתפקידם ובכפוף לקיום תקציב. לא נמסר אישור נוסף; למרות שעד מועד הביקורת שלושת העובדים עברו לתפקידים אחרים, ובשנים 2015 ו-2016 לא היה תקציב מספק וגם לא נמסרה אסמכתא עדכנית יותר להקצאה - קיבלו העובדים כוננויות בכל שלוש וחצי השנים בתקופה שנבדקה בביקורת.

בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש בשיתוף חשבת המשרד:

על אף ששלושת העובדים החליפו תפקידים (עובד אחד נשאר באותו תחום ומשרתו שודרגה), לא נמצאה הצדקה להקטין ו/או לשלול זכאותם לכוננויות שכן גם בתפקידם החדשים נבדק הצורך בכוננויות ונמצא מוצדק כמפורט להלן. [נימוקים ספציפיים פורטו בתגובה]

ד. 5 העובדים האחרים מקבלים מספר קבוע של כוננויות חודשיות לאורך שלוש וחצי השנים שנבדקו (2013 - 2016).

להקצאות שנעשו בתקופה שנבדקה בביקורת - 1/13 עד 6/16, לא נמצאה לכאורה אסמכתא תקינה שמשמעותה עמידה בכל שלוש הדרישות: א. קיום צורך ונימוקים

¹⁸ נספח ב1, עמ' 1-2.

¹⁹ נספח ב2, עמ' 4.

²⁰ טרם אצילת הסמכויות ב-2008, נספח ב2, עמ' 1-2.

תקפים ; ב. תיעדוף ברור, בראיה כלל משרדית, מול מגבלת התקציב ; ג. קיום תקציב. גם ההקצאות שנעשו ב- 2014, ללא שנקבעה הגבלת זמן ובלא התניה בקיום תקציב הינו לכאורה חסרות תוקף מעבר לשנת התקציב 2014.

בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש בשיתוף חשבת המשרד:

הוצגו נימוקים לצורך בהקצאת כונויות ולא היו שינויים בצרכים לעובדים להם הוקצו כונויות בעבר. כמו כן, הנימוקים לשינויים שנעשו הוצגו כאמור לעיל. בנוגע לתיעדוף בראיה כלל משרדית מול מגבלת התקציב, לעובדים נוספים במשרד קיים הצורך לכונויות אך בשל מגבלת התקציב והכמויות ולאור כך שלא אושרו תוספות של כמויות מאגף התקציבים באוצר, נותרו ההקצאות בעיני. בפועל, נעשה תיעדוף והוחלט על השארת המצב על כנו.

ביצוע התקציב הינו באחריות חשבת המשרד אשר פעלה אל מול מטה השכר בחשכ"ל וקיבלה את האישורים המתאימים.

35. כל העובדים חתמו בתחילת כל אחת מ-4 השנים האחרונות שנבדקו על "כתב הצהרה והתחייבות - ביצוע כונויות" (טופס 2300).

36. לקראת הביקורת מסרה מנהלת אגף משאבי אנוש שרוב העובדים שהוקצו להם כונויות אושרו ע"י נש"ם לפני מס' שנים וההקצאה נשלחה לעובד ולממונה באותה עת. עוד מסרה שאין האגף נוהג להקצות מידי שנה כונויות אלא אם כן נערך שינוי בהקצאה (הפחתה או הוספה של שעות כונויות). במהלך הביקורת הבהירה שהנימוקים לצורך הם אישורי הנציבות שניתנו וכי ההסטות שנעשו בתחילת 2014 הם עקב שינויים פנימיים שנעשו במשרד.

37. ניתוח היקפי ההקצאה בארבע השנים האחרונות בחלוקה למרכיב "הקשיח" - המרכיב המחייב את המשרד עבור העובדים שהמדינה התחייבה לשלם להם היקף של שעות במסגרת הסכמים - לבין המרכיב ה"גמיש", המרכיב שבסמכות מלאה של המשרד לשנותו - מול תקציב שעות הכונויות מוצג בטבלה מס' 6 שלהלן:

טבלה מס' 6 - תקציב כונויות מפולח למרכיב קשיח וגמיש
במונחי שעות בשנה, בהתאם למצבת עובדים הזכאים למרכיב הקשיח

שנה	2013	2014	2015 ²¹	2016 ²²	
תקציב	4,325	3,624	2,449	2,641	
הקצאה ²³	1,856	1,856	1,856	2,112	קשיח
	2	2	2	3	מס' עובדים
	1,920	1,920	1,856	1,856	גמיש
	10	10	11	11	מס' עובדים
	3,776	3,776	3,712	3,968	סה"כ הקצאה
פער תקציבי	549	-152	-1,263	-1,327	

²¹ תקציב מדינה אושר באיחור.

²² הקצאה שנתיית על בסיס ביצוע בפועל בחציון א'.

²³ קיימים תנודות/שינויים קלים/זניחים במהלך השנה עקב סיבות אובייקטיביות. מבוסס נתוני מרכב"ה - נספחים ב3א, ב3ב, ב3ג, ב3ד.

38. בפבר' 2016 פנתה²⁴ מנהלת תחום תקציב ורכש לאגף תקציבים במשרד האוצר בבקשה להגדיל את תקציב הכונוניות הגרעוני. בפניה כתבה לגבי מרכיב ההוצאה הנוגע ל- 11 העובדים: "מתחלק בין 11 עובדים אשר מקבלים תוספת זו מתוקף תפקידם מזה שנים רבות. כמעט כולם אושרו ע"י נציבות שירות המדינה עוד לפני אצילת סמכויות למשרדים. לתשומת לבך כי פגיעה בכונוניות אלו תביא למעורבות ועד עובדי המשרד ותגיע לכדי סכסוך עבודה".

39. במהלך הביקורת מסרה מנהלת תחום תקציב ורכש שיש הבטחה מאגף התקציבים להוסיף את הנדרש בפניה תקציבית קרובה. עד מועד השלמת טיוטת דוח הביקורת (25/10/16) הבקשה טרם אושרה²⁵.

מהממצאים עולה שבשנים 2015, 2016 ובפרט ב- 2016 ההקצאה שבוצעה חרגה ממגבלת התקציב לכאורה ללא בסיס ובלא סמכות. במהלך השנים הללו נוצר גרעון בסעיף כבר מתחילת אפריל. למרות זאת עד מועד סיום הביקורת לא נעצרה ההקצאה משל היתה הוצאת שכר קשיחה. בקשה שהועברה למשרד האוצר להגדלת התקציב נומקה בכך שמדובר בהוצאה קשיחה לשכר, לעובדים ותיקים שמקבלים את המרכיב שנים רבות. בפועל חלק מההקצאות נעשו בשנים האחרונות על ידי המשרד. מוזכר שהן התקשי"ר והן התכ"ס מגדירים באופן ברור וחד משמעי רכיב שכר זה כגמיש, נתון להחלטות ההנהלה בהתאם לשינויים בנסיבות, ואף מחייבים את העובד המזוכה בהם למספר התחייבויות מידי שנה ובהם הצהרה על הכרת העובדה שהתשלום גמיש ונתון לשינויים. ניתן להניח שהחלטת הממשלה מ-7/10/14 בה נדרש קיצוץ של 30% במרכיב זה מבוססת על כך שאין מדובר במרכיב קשיח לחלוטין. בהתנהלות האמורה חרג המשרד לכאורה מחוק יסודות התקציב אשר מימש החלטת ממשלה בעניין.

בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש בשיתוף חשבת המשרד:

בנוגע לשנת 2015: כידוע תקציב המדינה אושר רק בחודש נובמבר וההתנהלות היתה לפי 1/12 של שנת 2014 לכן נבעה החריגה. ככל שחשב/חשבת המשרד היו מוצאים לנכון היו עוצרים את תשלום הכונוניות. כאמור, החשבים החליטו שלא לעצור בכפוף לאישורים שקיבלו.

בשנת 2016 היה סיכום תקציבי אשר מומש בפועל בסוף השנה. נא ראה התייחסותה של מנהלת תחום תקציב ורכש.

בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת כתבה מנהלת תחום תקציב ורכש:

ביום 7/11/2016 אישרה וועדת הכספים תוספת 900 שעות נוספות ו-1,133 שעות כונוניות. גם בהצעת תקציב 2017/18 נושא זה הוסדר.

התייחסות הביקורת:

בחומרים שהועברו לביקורת נמצאו בקשות אך לא אישורים (ראה סטטוס בקשות נכון ל- 25/10/16 בנספח 5). כאמור בהתייחסות מנהלת תחום תקציב ורכש, נמסר שאישור ניתן רק ב- 7/11/16.

²⁴ נספח ב4.

²⁵ נספח ב5.

המלצות

- 2.1 ככל שמסגרת הכונוניות החופשית להחלטה משרדית תאפשר זאת, מתבקש להגדיר אמות מידה ברורות להקצאה ועדיפויות בין עובדים - מומלץ להתבסס על תיאורי תפקיד בעלי מאפיינים מובהקים של צורך בכונוניות, לקבוע אמות מידה ברורות להקצאה, ליישם ולתקף מידי תקופה כמומלץ בפרק הנוגע להקצאת ניידות רכב.
- 2.2 להקפיד על עמידה בהקצאות התואמות את התקציב, מנומקות (בהתאם לאמות המידה שיקבעו) ותחומות בזמן (שנת תקציב).

פרק ג' - הקצאת שעות נוספות

מבוא

40. בהתאם לחוק שעות עבודה ומנוחה ולהוראות התקשי"ר (27.212) הנגזרות ממנו, עובד במשרה שלמה הנדרש לעבוד בשעות נוספות, זכאי לתשלום בשיעור של 125% ממשכורתו הכוללת לשעת עבודה בעד כל אחת משתי השעות הנוספות העודפות על מכסת שעות העבודה היומיות, ובשיעור של 150% בעד כל שעה נוספת, החל מהשעה הנוספת השלישית ואילך.

41. היקף השעות הנוספות (שע"ן) ברמה משרדית מותנה בקיום מסגרת תקציבית ושיאית - הן תקציב והן מספר תקנים - המוגדרים (שניהם) בחוק התקציב השנתי המחייב עמידה בשניהם.

42. תקציב השע"ן במשרד התקשורת בשנים 2013 - 2016 במונחי כמות שעות מוצג בטבלה מס' 7 שלהלן:

טבלה מס' 7 - תקציב שעות נוספות (במונחי שעות)

מסגרת	2013	2014	2015	2016
סה"כ	<u>20,179</u>	<u>22,981</u>	<u>22,981</u>	<u>22,981</u>
משרד התקשורת	18,234	21,036	21,036	21,036
המועצה לשידורי כבלים ולוויין	1,945	1,945	1,945	1,945

פעולת הביקורת

43. נבדקו:

- א. סדרי ההקצאה בתקופה שבין ינואר 2013 ועד יוני 2016.
- ב. ברמה פרטנית, נבדקה דרך ההקצאה לעובדים ולמס' יחידות במשרד ברבעונים 1/2016, 4/2015 וברמת כלל המשרד בחמשת החודשים הראשונים של 2016.

הבסיס הנורמטיבי²⁶

תקשי"ר - פרק 27 - עבודה בשעות נוספות, ביום מנוחה, משמרות, כוננויות, ושכר עידוד

44. פסקה 27.221 - נהלי תשלום - הדירוג המנהלי ודירוג מקצ"ט נקבע בין היתר:
(ב) אחראי רשאי לאשר תשלום בעד עבודה בשעות נוספות של עד 90 שעות בחודש, וזאת בהתאם להיתר הניתן לפי סעיפים 10 ו 11- לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א 1951, לעובד המדורג בדרגה 15 ומעלה בדירוג המינהלי; ...
(ד) בנוסף לתנאים המפורטים בפסקה 27.221 בדבר עבודה בשעות נוספות בתנאים מיוחדים, תיחשב העסקה כאמור של יותר מ- 50 שעות נוספות בחודש רק אם נעשתה עקב

²⁶ קטעים הנוגעים לדירוגים שאינם קיימים רלוונטיים

עבודה מיוחדת וחריגה כיוצאת דופן מאופי התפקיד והיא מוגבלת לשישה חודשים בלבד. בשום מקרה אין לאשר תשלום כאמור בדרך קבע;

45. פסקה 27.223 - דירוג האקדמאים במדעי החברה והרוח, דירוג ההנדסאים והטכנאים, דירוג המהנדסים, ...:

(ב) עובד מדרגה 36 ומעלה בדירוגים הנ"ל, זכאי לתשלום בעד עבודה בשעות נוספות אם אושרו, בהתאם לאמור בפסקה 27.221 (ב);

תקשי"ר פרק 27.1 - פיקוח על עבודה נוספת - אישור העסקה בשעות נוספות

46. פסקה 27.311 - בתחילת כל שנת כספים יקציב האחראי, במסגרת התקציב המאושר, לכל יחידות המשרד את מספר השעות הנוספות, לפי רישום, אשר תעמודנה לרשותן במשך שנת הכספים. העתק ההקצבה יועבר לחשב המשרד או לגזבר יחידת הסמך.

47. פסקה 27.312 - מנהל יחידה יקציב מדי שלושה חודשים, במסגרת האישור שקיבל לפי פסקה 27.311, לכל יחידה שעליה הוא ממונה, את מספר השעות הנוספות אשר לדעתו דרושות לביצוע העבודה במשך שלושת החודשים הקרובים. העתק ההקצבה יישלח לחשב המשרד או לגזבר היחידה.

48. פסקה 27.313 - מנהל יחידה רשאי להעסיק את עובדי יחידתו בשעות נוספות במסגרת ההקצבה לפי פסקה 27.312 בלבד, ובתנאי שלא יעסיק עובד יותר מ- 30 שעות נוספות בחודש, אלא אם קיבל על כך מראש אישור בכתב מן האחראי, בין לעניין מסוים ובין לתקופה מסוימת. האחראי לא יאשר העסקה בשעות נוספות מעל ל- 30 שעות בחודש כאמור, אלא לאחר שהובאו בפניו נימוקים משכנעים לכך בכתב.

49. פסקה 27.322 - היתרים על-פי חוק שעות עבודה ומנוחה - (ג) משרד הכלכלה²⁷ נתן היתר להעסקת נהגים ועוזריהם, עד למרב של ארבע שעות ביום ושל שתיים עשרה שעות בשבוע, וכן קביעת הפסקות ללא הגבלה באורכן. 1. המשרדים רשאים להעסיק נהגים ועוזריהם, בגבולות מספר השעות הנקוב לעיל ולקבוע את משך הפסקותיהם בעבודה לפי ראיות עיניהם, מבלי לבקש היתר לכך ממשרד הכלכלה; 2. על האחראים לתכנן מראש את חלוקת העבודה בין הנהגים ולעשות סידורים שיבטיחו כי בדרך כלל לא תהיינה שעות העבודה הנוספות של הנהגים יותר מ- 52 שעות בחודש; במקרים יוצאים מן הכלל, כאשר, על אף הסידורים שנעשו, היה הכרח בחודש מסוים להעסיק נהג מעל למרב זה, מותר להעסיק נהג יותר מ- 52 שעות בחודש, ובלבד שמספר השעות הנוספות של אותו נהג באותו חודש ובחודש הבא אחריה לא תעלינה על 104 שעות בסך הכל; 4. מותר להעסיק נהג ביותר מ- 52 שעות עבודה נוספות בחודש, אם נתן משרד הכלכלה היתר להעסקה כזאת.

50. פסקה 27.323 - למרות האמור בפסקה 27.322, מותר להעסיק נהג של שר או של סגן שר ללא הגבלה במספר השעות הנוספות. עם זאת חייב האחראי לדאוג, בשיתוף עם לשכת השר או סגן השר כי שעות העסקתו של נהג כנ"ל לא יעברו את גבול הסביר.

²⁷ בהתאם להחלטת ממשלה 1754 מ- 31/7/16, הועבר תחום התעסוקה ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד הרווחה.

51. **פסקה 27.324** - למרות האמור בפסקה 27.322, במקרים יוצאים מן הכלל, אם כלולות בשעות עבודתו של נהג שעות המתנה רבות, מעבר למספר השעות הנקוב באותה פסקה, מוסמך האחראי לאשר העסקת נהג במספר שעות נוספות גדול מהמספר האמור, אם סיבות מיוחדות מחייבות את העסקתו בדרך קבע כנ"ל, ובתנאי כי מספר שעות עבודתו הנוספות של הנהג, למעט שעות ההמתנה, לא תעלינה על 52 שעות נוספות בחודש.
52. **פסקה 27.325** - בכל מקום, בו מעסיקים עובדים על-פי היתר שניתן בהתאם לפסקה 27.321, יש להציג במקום נראה לעין את נוסח ההיתר.

ממצאים

הקצאות ליחידות המשרד

53. ההקצאה שמבצע אגף משאבי אנוש לכל אחת מיחידות המשרד הינה דו-חודשית ומרחיבה ("Overbooking") בשיעור של כ- 20%. ההקצאה לכל יחידה היא על בסיס מסגרת הקצאות העבר. כלומר ההקצאה בפועל לכל חודש מבוססת על הקצאות העבר, כמו כן ההקצאה לכל אחד מהחודשים, בפרט לחודשים הראשונים של השנה גבוהה בכ- 20% מ- 1/12 התקציב השנתי וזאת במטרה להבטיח ניצול מירבי של התקציב השנתי.

בהתייחסות לטייטת דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש בשיתוף חשבת המשרד:

אגף משאבי אנוש מקצה באופן דו חודשי למנהלי האגפים מכסת שעות נוספות לכל אגף. ביצוע השעות הנוספות בפועל מבוקר באופן שוטף אחת לחודש הן ע"י החשבת והן ע"י מנהלת תחום תקציב ורכש כך שבפועל, אין חריגה שנתית ואף בדרך כלל גם לא בחלק היחסי של השנה.

54. במהלך השנה מבוצעת בקרה שוטפת על ניצול המכסה. במקרה שהניצול הכולל במהלך השנה גבוה מ- 84% מניצול אחיד עד אותו מועד, מבוצע קיצוץ במכסות להמשך השנה.

55. לא נמצא שההקצאה מבוססת על דגשים או עדיפויות הנובעות מתוכנית עבודה שנתית או תקופתית; ההקצאה כאמור מבוססת על מסגרות העבר ועל בקשת תוספות נקודתיות של מנהלי היחידות, לכשנדרש להם.

בהתייחסות לטייטת דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש בשיתוף חשבת המשרד:

הקצאת השעות הנוספות מתבססת על הצרכים הנקבעים ע"י מנהלי האגפים על פי היקף העבודה, המשימות, הפרויקטים וכד'. השיקול באופן הקצאת השעות נתון למנהלים בלבד ואגף משאבי אנוש אינו מתערב בשיקולים ובשיטת החלוקה.

התייחסות הביקורת:

המנהלים מקצים לכפייהם את המסגרת שניתנת להם. גובה המסגרת שנכון להקצות לכל מנהל בכל מועד הקצאה היא השאלה עימה נדרש אגף משאבי אנוש להתמודד. אין בתגובה שלעיל התייחסות לכך.

56. לא נמצא שההקצאה שהיא כאמור דו חודשית מתחשבת במחזוריות הניצול השנתית. לצורך הערכת השפעת מחזוריות זו בוצע ניתוח התפלגות ניצול שעות נוספות על פי חודשי השנה בתקופה שנבדקה. בניתוח נמצאו פערים של עד 30% בין חודשים ברמת השימוש בשעות נוספות על פני השנה. כך למשל הניצול בחודשים דצמבר - ינואר גבוה בכ- 30% בהשוואה לחודשים אפריל-מאי או ספט'- אוק'. עוד עולה שגם בחודשים יולי ואוגוסט הניצול גבוה מהממוצע השנתי כפי שעולה מתרשים מס' 1 שלהלן.

בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש בשיתוף חשבת המשרד:

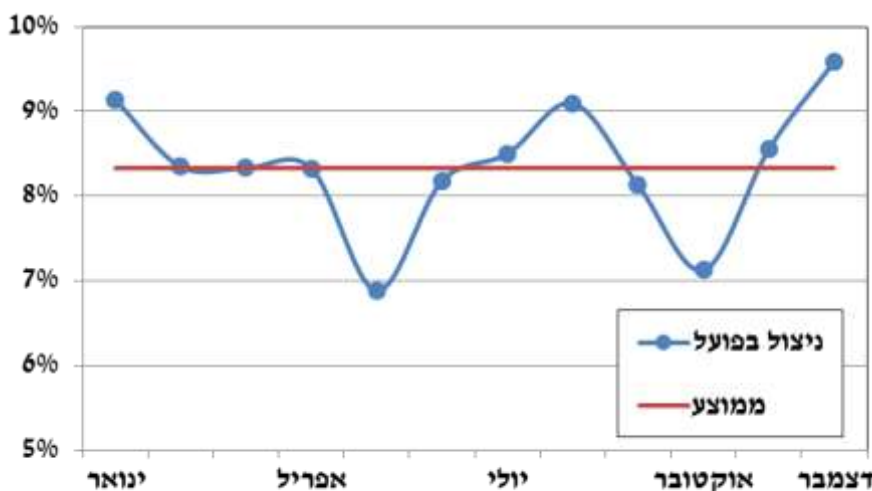
מניסיון משנים קודמות וכן משנים בו בוצעה הביקורת, עולה כי ניצול השעות בחודשים דצמבר-ינואר אכן גבוה מיתר חודשי השנה וזאת בשל עבודה מוגברת בסגירת שנת תקציב.

57. לא נמצא שההקצאה מתחשבת במאפייני ואיכות ניהול המשאב בכל אחת מהיחידות במשרד; ניתוח כאמור יכול לאפשר בסיס להקצאה יעילה יותר של המשאב בין יחידות. מבדיקת התנהגות הניצול של יחידות המשרד ביחס להקצאות שניתנו להן ב- 5 החודשים הראשונים של 2016 נמצאו פערים עקביים בין היחידות. בדיקת התנהגות מספר יחידות על פני תקופה של ארוכה יותר מלמדת על דפוס ניצול דומה לכל אחת מהיחידות שנבדקו. ממצאי הבדיקות מוצגים בתרשימים מס' 2, 3 שלהלן.

בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש בשיתוף חשבת המשרד:

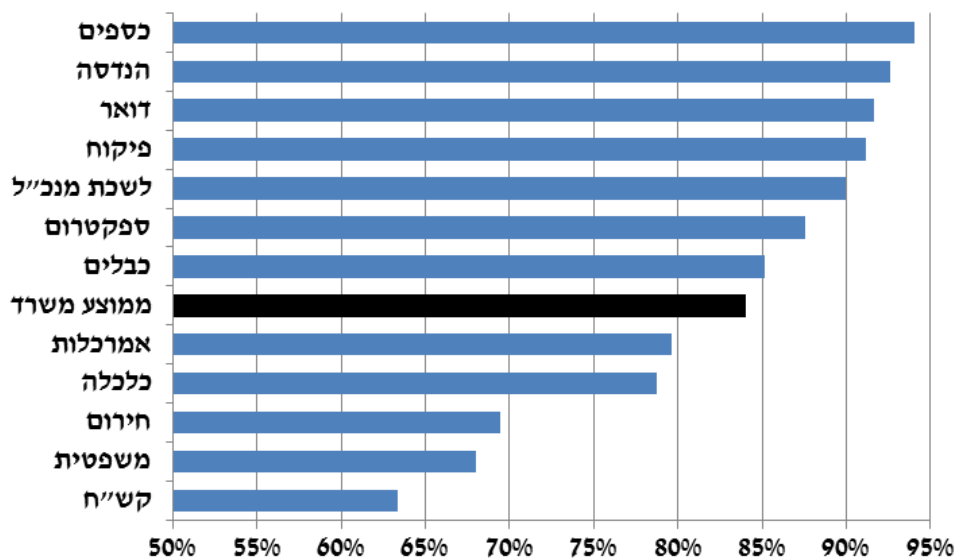
ככל שיש למנהלים צורך בשעות נוספות הם מבקשים ולכן ההקצאה תואמת את צרכי היחידות. יצויין כי לא כל העובדים עוסקים באופן ישיר ביישום תוכנית העבודה המשרדית אלא מהווים תומכים במתן שירותי מינהלה לצורך יישום תוכנית העבודה השנתית.

תרשים מס' 1 - התפלגות ניצול שעות נוספות על פני חודשי השנה²⁸
נתח חודשי מתוך סה"כ ניצול, על בסיס התקופה 1/2013 - 5/2016

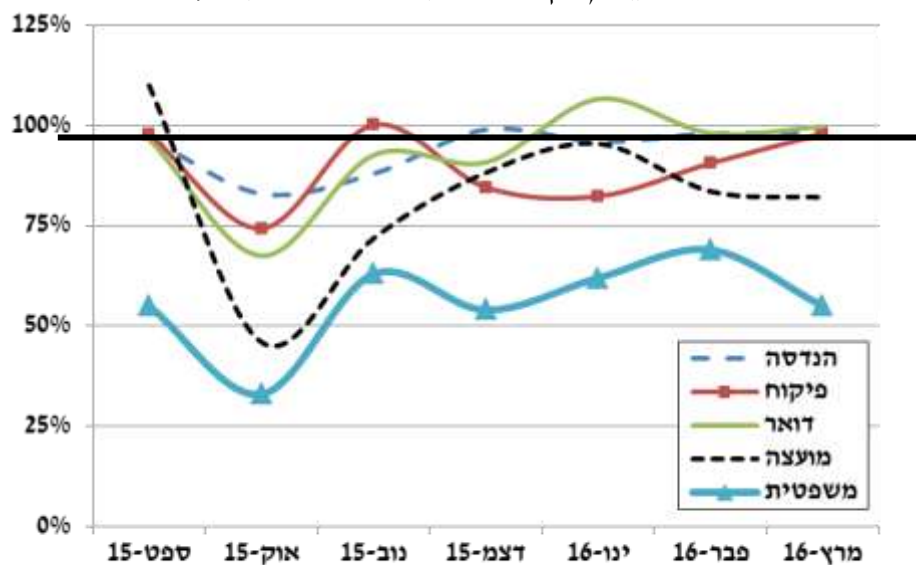


²⁸ על בסיס נתוני כמות שעות ששולמו בפועל - נספח ג1.

תרשים מס' 2 - שיעור ממוצע - ניצול הקצאת שעות נוספות בתקופה 1/16 - 5/16
על בסיס ניצול בפועל מול הקצאה מאושרת סופית



תרשים מס' 3 - שיעור ניצול הקצאת שעות נוספות על פני חודשים
אגפים נבחרים, הקצאה מאושרת סופית ומפולחת לעובדים



ההקצאה המרחיבה מאפשרת ניצול מלא תוך בקרה ראויה על מנת להימנע מחריגה תקציבית, ואכן רמת הניצול של המשרד מלאה. יחד עם זאת בהעדף בקרה וניתוח רוחבי ברמת יחידות, ואורכי המתחשב טוב יותר במחזוריות עומסי העבודה על פני השנה, עולה חשש שההקצאה המרחיבה אינה מתחלקת באופן נכון בין היחידות ועל פני השנה. גם העובדה שההקצאה אינה מתבססת על דגשים שבתוכנית העבודה מעלה חשש מהקצאה

שאינה תומכת כראוי בנדרש למימוש הצרכים ותוכנית העבודה של כל אחת מיחידות המשרד. מתבקש להתחשב בדגשי תוכנית העבודה, באיכות ניהול המשאב ברמת האגף, כפי שמשקף מרמת הניצול של כל אגף, וממחזוריות הניצול במהלך השנה ולהגדיר את ההליך המלא בנוהל מתאים.

בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת כתבה מנהלת תחום טיוב רגולציה מאגף תכנון מדיניות:
חלק גדול מהעבודה במשרד אינו מבוסס על משימות שנכתבו בתוכנית העבודה אלא על משימות שוטפות או משימות שנכנסו אד הוק. אי לכך קשה להיערך מראש לכמות השעות הנוספות שכל יחידה תידרש על סמך המשימות שהוגדרו בתוכנית העבודה. כמו כן, לדעתי, התנהלות של בקשת שעות נוספות על סמך ניסיון העבר הינה התנהלות סבירה שמשקפת תהליך ניהול תקין.

הקצאות פרטניות לעובדים

58. בתקופה של שלוש וחצי השנים שנבדקו, נמצא ש- 12 עובדים קבועים בכל התקופה הזו, אחראים לניצול של כרבע מההקצאה המשרדית באותה תקופה. שמונה עובדים נוספים אחראים לניצול של שמינית נוספת מההקצאה המשרדית. פילוח מלא מוצג בתרשים מס' 4 שלהלן.

בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש בשיתוף חשבת המשרד:

12 העובדים שביצעו שעות נוספות בתקופה של שלוש וחצי שנים קודם לביקורת: הקצאת השעות נעשתה על ידי מנהלי האגפים אשר מכירים את חלוקת העבודה באגף ואת היקף המשימות לאורך השנים ולכן אין אגף משאבי אנוש סבור שיש מקום להתערב בשיקול הדעת המקצועי של מנהל האגף בהקצאת השעות הנוספות לעובדיו.

59. עובדים אלו ביצעו לאורך תקופה של שלוש וחצי שנים באופן קבוע למעלה מ-30 שעות נוספות בחודש ללא שהממונים עליהם הציגו מראש נימוקים משכנעים בכתב.

בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש בשיתוף חשבת המשרד:

יש בכונת אגף משאבי אנוש לרענן את הוראות התקשי"ר הקובעות שיש לנמק נימוקים משכנעים בכתב במקרה של הקצאה מעבר ל- 30 שעות בחודש ולפרסם זאת למנהלים.

60. גם במקרים אחרים, בהם ניתנו הקצאות נקודתיות שמעל 30 שעות לחודש, לא נדרשו ולא הוצגו על ידי הממונים נימוקים משכנעים בכתב.

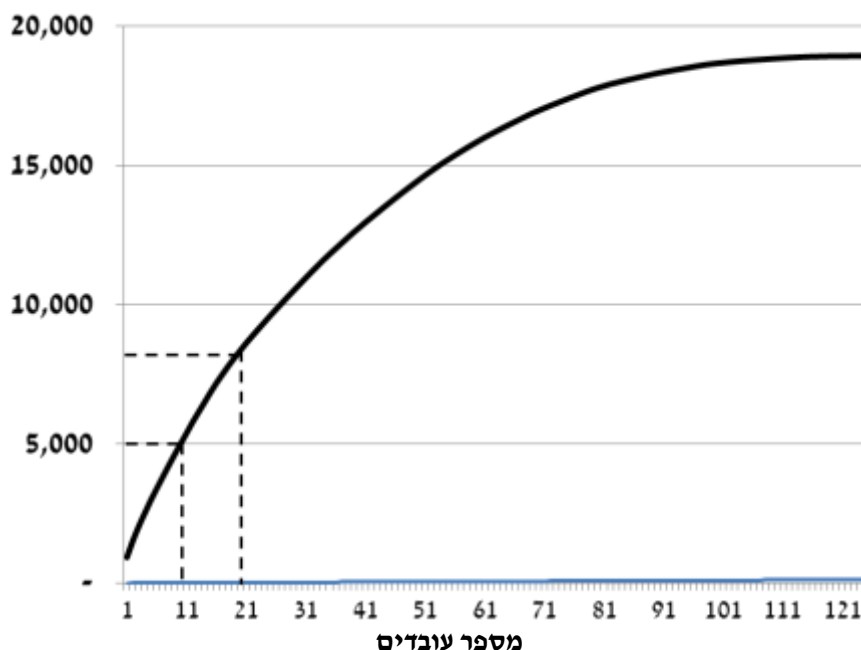
61. לאחד מבין העובדים הללו מוקצים באופן קבוע 80 שעות נוספות מידי חודש. בביקורת נמצא שברובה המוחלט של התקופה שנבדקה - 1/13 ועד 5/16 ההקצאה בכל אחד מהחודשים נוצלה במלואה ובממוצע, הניצול עמד על 77 שעות בחודש.

62. במהלך הביקורת הסבירה מנהלת אגף משאבי אנוש שהעסקת העובד במתכונת זו אושרה על ידי נציבות שירות המדינה ומסרה מסמך²⁹ המאשר זאת לדבריה. מעיון במסמכי המשרד והנציבות שנמסרו בעניינו נמצא שאין בהן אישור מפורש להעסקה

²⁹ בספח ג2.

קבועה בהיקף של 80 שעות נוספות. גם אם היה בכך אישור להעסקה קבועה של 80 שעות נוספות בחודש, ספק אם לנציבות שירות המדינה סמכות לאשר העסקה קבועה של בהיקף העולה על 52 שעות לחודש - סמכות הנתונה לשר העבודה כנגזר מחוק חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951 וכמוגדר בפסקאות 27.322 עד 27.324 בתקשי"ר. אישור משרד העבודה להיקף העסקה חריג ומתמשך זה לא נמסר.

תרשים מס' 4 - התפלגות ניצול שע"ן בין עובדי המשרד



מתבקש לבדוק ביסודיות את תקינותו של ה"אישור" ומתכונת העסקה לפיו מוקצים לעובד 80 שעות בחודש במשך שנים.

בהתייחסותה לטיטות זוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש בשיתוף חשבת המשרד:

לאגף מנהל ומשאבי אנוש קיים אישור מאת מנהלת תחום משרדי הממשלה ויחידות הסמך בנש"ם. המלצת המבקר מתקבלת ויש בכוונתנו לפנות למשרד העבודה לאשרור הקצאה של עד 80 שעות נוספות, בהתאם לנסיבות המיוחדות שיפורטו.

המלצות

3.1 להגדיר נוהל משרדי להקצאה ובקרה של שעות נוספות לעובדי המשרד. בין היתר יגדיר הנוהל את אבני הדרך, השיטה, בעלי תפקידים, האופן שבו יוקצו המסגרות לכל יחידה לתקופה שתקבע תוך התחשבות ברמת האיוש ביחידה, בדגשים ופעולות מתוכננות בתוכנית העבודה (על בסיס סיוע אגף תכנון מדיניות) ועוד.

- 3.2 לבחון המשך ההקצאה המרחיבה תוך פילוח ההרחבה בין יחידות ועל פני השנה על פי מאפייני הניצול ואיכות ניהול המשאב ביחידה.
- 3.3 להקפיד על דרישת נימוקים משכנעים להקצאות ספציפיות לעובדים בהיקף העולה על 30 שעות לחודש.
- 3.4 לבחון תקינות הקצאת 80 שעות לחודש במשך שנים לעובד כמצויין בסעיף 61.

בהתייחסותה לטיטת דוח הביקורת כתבה סגנית בכירה ליועצת המשפטית:
"לאחר קבלת הדוח הסופי, אנו נבחן האם נדרשת התייחסות משפטית לסוגיות מסוימות שיכללו בו לרבות הגורם אשר מתאים שייתן התייחסות זו (כגון: הממונה על השכר וכד')."

פרק ד' - הליכי אישור והקצאת לימודים אקדמיים

מבוא

63. אישור להיעדרות בשכר ומימון לימודים אקדמיים (תואר ראשון, שני או שלישי) [מוסדר בתקשי"ר](#), כחלק מפרק רחב שם העוסק בהדרכה - פרק 5 - הדרכה והשתלמות.
64. תקציב ההדרכה המשרדי בשנים האחרונות עמד על 200 אלף ש"ח³⁰.
65. בשנים האחרונות בממוצע מאושרים לימודים אקדמיים לסוגיהם ובהיקפים שונים לכ-7 עובדים בעלות תקציבית של כ- 50 אלף ש"ח והיעדרות של כ- 120 ימי עבודה.

פעילות הביקורת

66. נבדקו סדרי הטיפול בבקשות ללימודים אקדמיים. היבטים אחרים של תחום ההדרכה במשרד לא נבדקו בביקורת זו.

ממצאים

ועדת הדרכה משרדית

67. בכתבי המינוי לוועדה שהוציאו המנכ"לים³¹ אין פירוט דרישות, תפקידים והוראות מחייבות.
68. ועדת ההדרכה במשרד מכונה ועדת "השתלמויות" - מונח מצומצם וחלקי - ולא "הדרכה" כמוגדר בתקשי"ר.
69. כל חברי הוועדה הם עובדי ירושלים - מאגפי מנהל, כספים ולשכה משפטית וללא נציגות של יחידות מקצועיות במשרד.

נוהל הדרכה משרדי

70. נמסר מסמך נוהל הדרכה³² משרדי, מסמך שאינו חתום, ללא תאריך, ללא מעקב גרסאות ובפורמט נדיף. הנוהל לא פורסם לעובדי המשרד בשנים האחרונות.
71. במהלך הביקורת הסבירה סגנית מנהלת אגף משאבי אנוש והדרכה שמדובר בנוהל פנימי ישן מאוד, שכשהוכן בעבר הוא הועבר להנהלה; עובדים וממונים פונים לאגף כשצריך ובימים אלה עובדים על טיוטת נוהל חדש אשר אמור לעלות לאישור הוועדה; עותק ממנו נמסר במהלך הביקורת³³.

³⁰ יצוין ששיעור התקציב האמור היה עד 2016 **כהצי אחוז** מתקציב השכר במשרד, שיעור **שהינו רבע (!)** מהשיעור המוגדר **במסמך נציב שירות המדינה - הנחיות נציב שירות המדינה לתכנון בתחום ההון האנושי - שנת העבודה 2016** - ראה שם עמ' 20 - הפניית תקציב ייעודי לביצוע הדרכות והכשרות - נספח ד1. בסמוך למועד הביקורת התקבלה החלטת ממשלה 1875 מ- 11.08.2016 שעניינה קיצוץ 30% מתקציב ההדרכה במשרדים משנת 2017 ובמשרד התקשורת - 60 אלף ש"ח.

³¹ נספח ד2 - מ- 12/4/10 ומ- 18/6/15

³² נספח ד3.

³³ נספח ד4.

72. מעיון בנוהל הישן ובטיוטה החדשה נמצא שעיקרם של המסמכים הללו הוא ציטוט התקשי"ר.

אישורי לימודים אקדמיים

73. אישורי לימודים אקדמיים שניתנו בשנים 2012 עד מחצית 2016 נמצאו תקינים.

המלצות

- 4.1 להגדיר לוועדה כתב מנוי בהיר הכולל בין היתר מטרות, תפקידים ובסיס נורמטיבי לפעולתה (ראה המלצה 1.1).
- 4.2 להגדיר נוהל תמציתי המתבסס על הפניות גורפות להוראות התקשי"ר ומתמקד רק בהוראות רלוונטיות לסדרי עבודת הוועדה המשרדית ולשיקולים ואמות המידה המנחים את הוועדה של משרד התקשורת ולפרסמו לעובדים באופן עיתי.
- 4.3 להקפיד על ניהול גרסאות, אישורים וחתימות תקין של נוהל ההדרכה.

מוסף

מודל כמותי מוצע להקצאת רמת ניידות רכב פרטנית על בסיס אמות המידה העקרוניות

שקבעה וועדת רכב

מבוא

1. להלן הצעה למודל כמותי מפורט שנועד להבנות ולמקד את עבודת וועדת הרכב לצורך קביעת קריטריונים כמותיים וברורים ויישומם.
2. המודל המוצע הינו גנרי, מתבסס על העקרונות הכלליים שקבעה הוועדה ומאפשר קבלת תמונה כוללת על בסיס משתני החלטה המפורטים שתקבע הועדה.
3. יישום המודל יאפשר ליישם הקצאות פרטניות בהליך פשוט וללא צורך בכינוס הועדה כך שהועדה תוכל להתמקד בתיקוף ובקרה בלבד.

מטרה

4. מטרת המודל המוצג:
 - א. למקד את דיון הוועדה לקביעה של אמות מידה ברורות ומכומתות אותן ניתן לתרגם להחלטה חד משמעית.
 - ב. לאפשר ניתוח משמעויות של חלופות החלטה שונות של אמות מידה שתבחן הועדה.

שיטה

5. בפרוטוקלים³⁴ של ישיבותיה הראשונות מ- 28/9/14, 23/2/15 קבעה הועדה אמות מידה כדלהלן:

סיכום מ- 28/9/14

- "הועדה החליטה לבחון הקצאה עפ"י אמות מידה של רמת משרה, צורך נסיעות מגדל שלום-יפו ולהיפך וצורך נסיעות בתפקיד.
- הועדה טרם קיבלה החלטה לגבי המשקל לכל אמת מידה. הועדה תמפה את המצב הקיים עפ"י הקריטריונים המוצעים ותדון בבקשות בהתאם לקריטריונים שיקבעו."
- שדרוג רמת ניידות רכב או הקצאה חדשה, מותנית בבקשה כתובה של סמנכ"ל האגף לוועדת רכב.
- הקריטריונים החדשים אינם באים לפגוע בעובדים אשר מקבלים רמת ניידות רכב הגבוהה מהקריטריונים שנקבעו על ידי הוועדה. על כן הטבלה החדשה חלה על עובדים חדשים."

³⁴ נספחים א, 5, 6.

לסיכום צורפה טבלת "תקני רכב מומלצים בהתאם לתפקידים השונים" אשר מגדירה רמת ניידות או תחום רמות ניידות לכל רמת משרה או תחום רמות משרה.

סיכום מ-23/2/15

- וועדת הרכב מאשרת כי יהיו שלושה קריטריונים עיקריים לקביעת רמת ניידות הרכב של העובד עפ"י הטבלה:
א. רמת משרה עפ"י מתח דרגות העובד;
ב. צורך העובד בנסיעות בתפקיד;
ג. צורך העובד בנסיעות בין המשרדים ירושלים ותל-אביב.
- יחד עם זאת, הוועדה קובעת כי במקרים מיוחדים, בהתאם לנסיבות, ניתן יהיה לדון בנפרד על כל בקשה להקצאת רכב לעובד.

6. משמעות הדבר שהוועדה קבעה את אמות המידה הבאות:

- א. **רמת משרה** - צורפה טבלה - בחלקה אינה חד משמעית.
- ב. **צורך העובד בנסיעות בתפקיד** ונסיעות בין המשרדים - ירושלים ות"א. מעבר להגדרת צורך בנסיעה אחת בחודש לפחות בין המשרדים (ת"א/ירושלים) לא הוגדר דבר.
- ג. **בקשה של הממונה**.

7. מומלץ להגדיר באופן ברור את אמות המידה והיחסים ביניהם כדלהלן:

- א. להגדיר את המשקל שיינתן למרכיב הבכירות (רמת התקן) מול המשקל שיינתן למרכיב הצורך. המשקל יקבע באחוזים.
- ב. להגדיר זכאות אחת ברורה (לא תחום) לכל דרגת תקן בלי קשר לצורך אובייקטיבי בנסיעות. קריטריון זה מבטא ניידות כנגזר מרמת הבכירות. הגדרה זו נקבעה על ידי הוועדה, אם כי לא באופן חד משמעי. מומלץ לחזור ולתקף טבלה אשר תגדיר רמת זכאות לכל דרגת תקן במתכונת המוצגת בטבלה מס' 8 תוך התייחסות להערות שבסעיף 18 בדוח הביקורת.
- ג. להגדיר מספר סיווגי תפקידים המאפיינים קבוצות של תפקידים³⁵ במשרד ומתן נגזרים צרכי ניידות אופייניים. הצעה לסיווגים מוצגת בטבלה מס' 9 שלהלן.
- ד. לכל סיווג תיקבע זכאות אחת ברורה בלי קשר לרמת בכירות. קריטריון זה מבטא את הצורך האופייני בניידות, הנובע מעצם אופיו של התפקיד במשרד.

³⁵ בבחינת - "סדרות" של תפקידים.

- ה. לסווג את כל אחד מתקני כח אדם במשרד על פי תיאור תפקידו ובהתאם לסיווגים שאושרו. במקרה שתפקיד מאופיין ביותר מסיווג אחד יש לסווגו על פי הסיווג המגדיר את רמת הניידות הגבוהה שבין הסיווגים.
- ו. לחשב את הזכאות המשוקללת - בהתאם למשקלות שנקבעו (סעיף א) ולזכאות שמגדירים רמת התקן וסיווג התפקיד בהתאם לנוסחה כדלהלן ולעגל לשלם הקרוב:

$$\frac{1}{2} + (\text{זכאות סיווג}) \times (\text{משקל סיווג}) + (\text{זכאות בכירות}) \times (\text{משקל בכירות}) = \text{זכאות}$$

- ז. בקשת הממונה לבקשה קבועה תהיה פורמלית בלבד ללא צורך בנימוקים.³⁶

טבלה מס' 8 - זכאות על פי בכירות
דרגות תקן שווה ערך דרוג מח"ר/מהנדסים

רמת התקן	מתח דרגות (מח"ר/מהנדסים או שווה ערך)	רמת הזכאות (א=1, ב=2 וכו')
1	42	44
2	41	43
3	40	42
4	39	41
5	38	40
6	37	39
7	36	38

טבלה מס' 9 - זכאות על פי סיווגי תפקידים מאפיינים במשרד
דרגות תקן שווה ערך דרוג מח"ר/מהנדסים

סוג תפקיד	המשימה	פירוט ונימוקים	רמת ניידות
1	מינהל ובקרה פנים משרדית	<u>משימה</u> - אחזקה, לוגיסטיקה, מערכות מידע, מינהל כ"א, ניהול קופות, רישומים כספיים, תקציב וספרי חשבוניות וחשבוניות וכו', פיקוח על ספקים ועבודות לוגיסטיות, ניהול מלאי.	יקבע ע"י הועדה
2		<u>מאפייני הצורך בניידות</u> - ג. נדרשת נוכחות אקראית בחלק השני של המשרד (ת"א/י-ס). ד. נוכחות אקראית בתדירות נמוכה אצל גורמים חיצוניים (ספקים וכו'). <u>משימה</u> - נהיגה.	
		<u>מאפייני הצורך בניידות</u> - הגדרתית צמודים לרכב הממונה או מתייצבים בקביעות במקום חניית הרכב.	יקבע ע"י הועדה

³⁶ בנהליה על הועדה להגדיר בין היתר את טיפולה בבקשות זמניות. בהתאם לכך בקשות מנומקות של ממונה ידרשו רק לבקשה זמנית לתקופה מוגבלת - עד חצי שנה ולצורך משימה חד פעמית וחולפת בלבד.

סוג תפקיד	המשימה	פירוט ונימוקים	רמת ניידות
3	הסדרה	<u>משימה</u> - הובלה או מעורבות בפעילות אסדרה הכוללת - עבודת מטה ודיונים פנים משרדיים וחיצוניים (משרדים, רשויות וגופים ציבוריים אחרים), סקירה ומחקר בתחומים המקצועיים על בסיס חומר כתוב, ראיונות ומפגשים עם גורמים מקצועיים בארץ לנסחם לנורמות, לבחנם ולפרסמם לנורמות מחייבות בשוק הרלוונטי. <u>מאפייני הצורך בניידות</u> - נדרשות מספר נסיעות חודשיות בין יחידות המשרד (ת"א/י-ם) ולעיתים - פעם /פעמיים בחודש בממוצע לגורמים חיצוניים.	יקבע ע"י הועדה
4	רישוי	<u>משימה</u> - טיפול בבקשות רישוי, הכנה והנפקת רישיונות במשרד. <u>מאפייני הצורך בניידות</u> - פעילות משרדית בלבד ללא צורך בנייד בין יחידות המשרד.	יקבע ע"י הועדה
5	פיקוח	<u>משימה</u> - פעילות פיקוח המבוססת על קבלת מסמכים. <u>מאפייני הצורך בניידות</u> - פעילות משרדית בלבד ללא צורך בנייד בין יחידות המשרד (ת"א/י-ם). בשוליים יתכנו דיונים ביחידת המשרד השניה (ת"א/י-ם).	יקבע ע"י הועדה
6		<u>משימה</u> - פעילות פיקוח המבוססת על שילוב של נוכחות פיסית אצל בעלי רישיון וקבלת מסמכים. <u>מאפייני הצורך בניידות</u> - מספר נסיעות חודשיות בממוצע לאתרי בעלי רישיון בגוש דן ואף לאתרים ברחבי הארץ. כמו כן יתכנו דיונים ביחידת המשרד השניה (ת"א/י-ם)	יקבע ע"י הועדה
7	מזכירות	<u>משימה</u> - ניהול משרד אגף בכיר/סמנכ"ל. <u>מאפייני הצורך בניידות</u> - נוכחות מלאה במשרד. ניידות לעיתים נדירות	יקבע ע"י הועדה
8		<u>משימה</u> - יתר תפקידי מזכירות. <u>מאפייני הצורך בניידות</u> - אין צורך בניידות	יקבע ע"י הועדה
9	יועצי שר ומנכ"ל	קביעה במודל דומה ליתר העובדים או הגדרת מסגרת שיאית/תקציבית להחלטת ההקצאה הפרטנית של מנכ"ל/שר.	יקבע ע"י הועדה

דוגמא ליישום

8. להלן דוגמא לחישוב:

א. נניח שהועדה קבעה:

(1) שהצורך מהווה 70% ורמת הבכירות 30%.

(2) שרמת התקן 5 (מתח דרגות 38-40 או שו"ע) מזכה ברמת ניידות ב' (2).

(3) שתפקיד המסווג 6 (פיקוח) מזכה ברמת ניידות ד' (4).

ב. בהתאם לכך זכאות עובד ששייך לרמת תקן 5 ומסווג בקבוצה 6 תחושב כדלהלן:

$$0.3 \times 2 + 0.7 \times 4 = 3.4$$

ג. הזכאות הינה רמת ניידות ג' (3.4 מעוגל לשלם הקרוב כלומר 3).

9. מודל כמותי מלא באקסל המאפשר ניתוח המשמעויות על 139 התקנים שנבדקו בביקורת נכון ל- 1/7/16 מצורף למוסף זה.