

משרד הביטחון

עדכון שיטות שכר עידוד במשרד הביטחון



בשנת 2014 הפעיל
משהב"ט כ-260
קבוצות לחישוב
שיטות שכע"ד,
ושולמה פרמיה
ל-1,965 (כ-70%)
מבין 2,806 עובדי
המשרד, שעלותה
הסתכמה בכ-55
מיליון ש"ח

תקציר

רקע כללי

שכר עידוד (להלן - שכע"ד) הוא שיטת תמרוץ שלפיה מחושב תמריץ לעובדים, המכונה פרמיה, כאמצעי ארגוני ליצירת הנעה, להגדלת יעילות ולביצוע משימות מעבר ליעדים שקבע הארגון. בעבור הישגים אלה הארגון נכון לשלם תגמול, לרוב חודשי, מעבר לשכרו הבסיסי של העובד. בשנת 1969 נחתם הסכם קיבוצי בין המדינה, באמצעות נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם)¹ ומשרד האוצר, לבין ההסתדרות הכללית של העובדים בישראל (להלן - ההסתדרות)² להפעלת שכע"ד בשירות המדינה, במטרה להוביל להגדלת היעילות והפריון (להלן - ההסכם הקיבוצי). בתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) הוגדרו תחומי האחריות והסמכויות של הגורמים במשרד האוצר ובמשרדי ממשלה נוספים הפועלים בנושא שכע"ד ותהליכי העבודה להפעלת שכע"ד.

לפי נתוני משרד הביטחון (להלן - משהב"ט), בשנת 2014 הפעיל משהב"ט כ-260 קבוצות לחישוב שיטות שכע"ד, ושולמה פרמיה (בהיקף של כ-948,000 שעות) ל-1,965 (כ-70%) מבין 2,806 עובדי המשרד, שעלותה הסתכמה בכ-55 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2015 עד ינואר 2016 לסירוגין ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סטטוס עדכון שיטות שכע"ד במשהב"ט ועל התהליכים לעדכון, לרבות בהשוואה לסטטוס העדכון ביתר משרדי הממשלה. הביקורת נערכה במשהב"ט: בגוף ייעודי לתכנון משולב (להלן - גית"ם), ובמשרד האוצר ביחידה לתגמול ותמרוץ שבאגף השכר והסכמי עבודה. השלמות נעשו עד מאי 2016.

1 במרץ 2010 עבר הטיפול בנושא שכר עידוד מנש"ם לאגף שכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר.
2 בשנת 1994 שונה השם ל"הסתדרות העובדים הכללית החדשה".

הליקויים העיקריים

עדכון שיטות שכע"ד במשהב"ט

עדכון שיטות שכע"ד עד שנת 2014

1. נכון לשנת 2014, כ-85% מכלל השיטות במשהב"ט לא עודכנו משך ארבע שנים ויותר, וכ-62% מכלל השיטות לא עודכנו מעל שבע שנים. כתוצאה מכך, שילם משהב"ט שכע"ד לכ-66% מעובדיו לפי שיטות שמועד עדכון האחרון היה לפני יותר משבע שנים, כך שבפועל ייתכן ששולם שכע"ד שלא תאם להתייעלות בפועל, ולכן הוא מאבד מערכו כתמריץ ליעילות מתמדת, לשיפור האיכות ולעמידה ביעדי הארגון.
2. הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) דאג, מר קובי אמסלם, ונציגי היחידה להנדסת ייצור במשהב"ט היו מודעים לקיומה של מחלוקת ביניהם על שיעור הפרמיה שאישרה ועדת ההיגוי לעובדי מינהל מעבר צה"ל לנגב³, ועל ההליך לקביעתו. על אף זאת, הם לא פעלו להכריע בסוגיה. בנוסף לכך, בהחלטתו של משהב"ט לקיים דיון במועצת ייצור מצומצמת בנושא שיעור הפרמיה לעובדי מינהל מעבר צה"ל לנגב, ללא אישור נציג היחידה לתגמול ותמרוץ או הממונה עליו, הוא פעל בניגוד לתקנון מועצות ייצור משותפות בשירות המדינה משנת 1982.

החרגת משהב"ט מכלל משרדי הממשלה

הוועדה המרכזית, בהחלטתה להחריג את משהב"ט מכלל משרדי הממשלה ולקבוע לו מתווה ייחודי, לא קבעה אמות מידה אחידות להחרגה, שניתן היה להחילן גם על משרדי ממשלה אחרים. כמו כן, הוועדה המרכזית פגעה בעיקרון השקיפות, וייתכן שאף בשוויוניות בין משרדי ממשלה, בכך שלא פרסמה אמות מידה אחידות המאפשרות החרגה לכל משרד ממשלתי שיעמוד בהן.

עדכון שיטות שכע"ד במשהב"ט לאחר שנת 2014

בספטמבר 2014 קיבל משהב"ט את אישור מרכזי הוועדה המרכזית⁴ לביצוע פיילוט לעדכון 25 שיטות שכע"ד מייצגות. עד מועד סיום הביקורת, מאי 2016, סיים משהב"ט הכנתן של הצעות לעדכון 12 שיטות שכע"ד, ושלוש מהן הועברו ליחידה לתגמול ותמרוץ ולנציגי ההסתדרות לקראת דיון בוועדת ההיגוי מקצועית (להלן - ועדת ההיגוי)⁵. שלוש השיטות האמורות לא נדונו בוועדת ההיגוי בשל העדר הכרעה

3 יחידה במשהב"ט המרכוזת את כל הפרויקטים להעברת מחנות צה"ל לנגב.

4 מרכזי הוועדה המרכזית הם: מנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ במשרד האוצר ונציגי ההסתדרות. סמכויותיהם נקבעו במתווה וכוללות, בין היתר, אישור שינויים בתכניות העבודה שאישרה הוועדה המרכזית לגבי השנה השוטפת.

5 ועדה מקצועית הקיימת בכל משרד ממשלתי המשלם לעובדיו שכע"ד, הכוללת נציג של היחידה לתגמול ותמרוץ, נציג של ההסתדרות ונציג של היחידה להנדסת ייצור של המשרד הרלוונטי. בין תפקידיה להמליץ למועצות הייצור בכל הקשור להפעלת שיטות שכע"ד על ידי הגדרת הדרישות המקצועיות, הנהגת שינויים בהם או ביצוע מחקרי עבודה בכפוף לעקרונות ולנהלים הקיימים.

במחלוקות בין היחידה לתגמול ותמרוץ לבין היחידה להנדסת ייצור במשהב"ט, שהחלו בפברואר 2015.

היעדר הכרעה על פי המנגנון ליישוב מחלוקות

הממונה על השכר דאז וראש גית"ם והמשנה למנכ"ל משהב"ט, מר רוני מורנו, אמנם קיימו מספר פגישות עבודה שבהן הם דנו, בין היתר, במחלוקות שהתגלעו בין משרד האוצר לבין משהב"ט בעדכון שיטות שכע"ד. אך אף על פי שלשני הגורמים אמור להיות עניין משותף בקידום סוגיית עדכון שיטות שכע"ד, משך 15 חודשים, מהמועד שבו הגיש משהב"ט ליחידה לתגמול ותמרוץ ולנציג ההסתדרות (פברואר 2015) את הצעותיו לעדכון שלוש השיטות לקראת הדיון בעדכון, ועד מאי 2016, הממונה על השכר דאז לא הכריע בסוגיה, כנדרש בתקשי"ר. מצב זה אפשר למשהב"ט להמשיך לשלם לעובדיו שכע"ד לפי שיטות שהן לא בהכרח מעודכנות. כתוצאה מכך, ייתכן שסכומי הפרמיה שמשלם משהב"ט לעובדיו אינם תואמים את הסכומים שהיו אמורים לקבל אילו משהב"ט היה ממשיך בעדכון שיטות שכע"ד, ולחלק מהעובדים משולמת פרמיה בסכום גבוה או בסכום נמוך מזו שלהם זכאים.

עיכוב בעדכון שיטות שכע"ד בכלל משרדי הממשלה

סטטוס עדכון שיטות שכע"ד ביתר משרדי הממשלה

השוואה שערך משרד מבקר המדינה בין שיעור שיטות שכע"ד שעדכן משהב"ט לבין אלו של משרדי ממשלה אחרים העלתה, כי גם בהם שיעור שיטות שכע"ד שלא עודכנו היה גבוה: שיעור השיטות שלא עודכנו מעל ארבע שנים עמד על 62% ושיעור השיטות שלא עודכנו מעל שבע שנים עמד על 50%.

קשיים ביישום שכע"ד בכלל משרדי הממשלה

יישום שכע"ד בכלל שירות המדינה נתקל בקשיים בשל מספר בעיות מהותיות: א. הרכבה של הוועדה המרכזית; ב. מספרן הרב של שיטות שכע"ד, ואי-הקצאת תקציבים על ידי משרדי הממשלה לעדכון; ג. היעדרה של מערכת מחשוב מרכזית; ד. מחסור בכוח אדם העוסק בניהול שכע"ד במשרדי הממשלה וביחידה לתגמול ותמרוץ.

ההמלצות העיקריות

על הוועדה המרכזית להקפיד, כי החרגת משרד ממשלתי מכלל משרדי הממשלה תיעשה על פי אמות מידה מוגדרות ואחידות, שיפורסמו לכלל משרדי הממשלה, בין היתר, כדי לא לפגוע בעיקרון השקיפות ולמנוע פגיעה אפשרית בשוויוניות בין משרדי ממשלה.

על הממונה על השכר לוודא שוועדת ההיגוי תתכנס לדון בהצעות לעדכון שיטות שכע"ד על פי הנהלים ובתוך פרק זמן סביר.

על משהב"ט לפעול לפי תקנון מועצות ייצור משותפות בשירות המדינה בכל הנוגע לכינוס מועצת ייצור מצומצמת.

על הממונה על השכר לפעול לאלתר, על פי המנגנון ליישוב מחלוקות שנקבע בתקשי"ר, על מנת לשים קץ לחילוקי הדעות המקצועיים בנושא עדכון שיטות שכע"ד, ולהשיב לפסי עבודה סדירים את מערכת יחסי העבודה בין משרד האוצר לבין משהב"ט.

על הממונה על השכר לפעול ביתר שאת לפתרון הקשיים ביישום המתווה לעדכון שכע"ד במשרדי הממשלה, ועל הגופים המופקדים על שכע"ד במשרדי הממשלה - נציגי הממשלה וההסתדרות בוועדה המרכזית והממונה על השכר - לפעול יחדיו לאלתר, ולבחון כיצד ניתן להתגבר על סוגיית האופי הפריטטי של ניהול שכע"ד במשרדי הממשלה, כיצד ניתן להעלות את המחויבות של הנהלות משרדי הממשלה והיחידות להנדסת ייצור שלהן לפעול על פי המתווה שאושר, ובמידת הצורך לערוך את השינויים הנדרשים כדי להביא לכך ששכע"ד ישולם בעד תמורה הולמת הכוללת גידול ביעילות ובפריון.

סיכום

שיטות שכע"ד עדכניות המתאימות לתהליכי העבודה משמשות אמצעי מקובל להניע עובדים להשקיע יותר בהגדלת היעילות, בשיפור האיכות ובעמידה ביעדי הארגון.

כבר בדוח ביקורת בנושא שכר עידוד בשירות המדינה⁶ (להלן - הביקורת הקודמת) העיר משרד מבקר המדינה על עיכוב בעדכון שיטות שכע"ד במשהב"ט. על אף שחלפו יותר משלוש שנים מאז הביקורת הקודמת וכשנתיים מאז שאישרה הוועדה המרכזית את אופן עדכון השיטות במשהב"ט, שיעור השיטות שמשהב"ט לא עדכן לא רק שלא הצטמצם אלא אף עלה, והוא אף גבוה מהשיעור ביתר משרדי הממשלה. מצב בלתי תקין זה נובע בעיקר ממחלוקות מהותיות, הנמשכות מעל כשנה, בין היחידה לתגמול ותמרוץ שבמשרד האוצר לבין משהב"ט על איכות



ייתכן ששכע"ד
במשרדי הממשלה
משולם בלי שהעובד
נדרש להתייעלות,
ולכן שכע"ד מהווה
למעשה חלק
מהשכר, והוא מאבד
מערכו כתמריץ
ליעילות מתמדת,
לשיפור האיכות
ולעמידה ביעדי
הארגון

הצעות העדכון של שלוש שיטות שכע"ד שמשלהב"ט העביר, ועל החלטת משהב"ט לצרף לשיבות ועדת ההיגוי נציג של ועד העובדים, ומאי-נקיטת צעדים של הממונה על השכר דאז למציאת פתרון למחלוקות על פי המנגנון שנקבע בתקשי"ר, שיאפשר את הנהגתן של שיטות מעודכנות.

הביקורת העלתה כי על אף שבהסכמת כל הגורמים נחתם בשנת 2013 מתווה, שקבע כללים ולוחות הזמנים לעדכון שכע"ד במשרדי הממשלה, בפועל לא בכל משרדי הממשלה המתווה מתקיים בקצב שנקבע בו. רבות מהשיטות שחייבו עדכון לא עודכנו, ובדומה למצב במשהב"ט, שיעורי היעילות שבגינם משולם לעובדים במשרדי הממשלה שכע"ד חרגו אף הם מעבר לשיעור היעילות המרבי שנקבע במתווה. זאת, בין היתר, בשל בעיות מהותיות המקשות על עדכון שיטות שכע"ד. כתוצאה מכך ייתכן ששכע"ד במשרדי הממשלה משולם בלי שהעובד נדרש להתייעלות, ולכן שכע"ד מהווה למעשה חלק מהשכר, אין לו בהכרח קשר להתייעלות, ובכך מאפשר מתן תוספות שכר שאינן בהכרח בהלימה ליעודן, והוא מאבד מערכו כתמריץ ליעילות מתמדת, לשיפור האיכות ולעמידה ביעדי הארגון. כמו כן, אי-עדכון של שיטות שכע"ד יש בו כדי להביא לכך שסכומי הפרמיה שמשלמת המדינה לעובדיה אינם תואמים את הסכומים שלהם הם זכאים, ולחלק מהעובדים משולמת פרמיה בסכום גבוה או בסכום נמוך מזו שהייתה אמורה להינתן להם.

לדברי הממונה על השכר דאז, החתימה על המתווה לעדכון שיטות שכע"ד בתכנית ארבע-שנתית מהווה שינוי תרבותי ארגוני שאינו מתרחש בין ליל. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף דברי הממונה על השכר דאז, נוכח ממצאי דוח זה ראוי שהגופים המפקדים על שכע"ד בשירות המדינה - נציגי הממשלה וההסתדרות בוועדה המרכזית והממונה על השכר - יפעלו יחדיו לאלתר, ויבחנו כיצד ניתן להתגבר על סוגיית האופי הפריטטי של ניהול שכע"ד בשירות המדינה, וכיצד להעלות את המחויבות של הנהלות משרדי הממשלה והיחידות להנדסת ייצור שלהן לפעול על פי המתווה שאושר, כדי להביא לכך ששכע"ד ישולם בעד תמורה הולמת הכוללת גידול ביעילות ובפריון. כמו כן, כדי למנוע מצב שבו מחלוקות בין הגורמים מביאות לקיפאון בהליך עדכון שיטות שכע"ד, כפי שעלה בדוח זה בנוגע למשהב"ט, על כל הגופים המעורבים להקפיד לעשות שימוש במנגנון ליישוב מחלוקות שנקבע בתקשי"ר.

מבוא

שכר עידוד (להלן - שכע"ד) הוא שיטת תמרוץ שלפיה מחושב תמרוץ לעובדים, המכונה פרמיה, כאמצעי ארגוני ליצירת הנעה, להגדלת יעילות ולביצוע משימות מעבר ליעדים שקבע הארגון. בעבור הישגים אלה הארגון נכון לשלם תגמול, לרוב חודשי, מעבר לשכרו הבסיסי של העובד. מרכיבי שכע"ד בשירות המדינה מבוססים בדרך כלל על מדדי תפוקה כמותיים (נפח פעילות ושיעורי טיפול) ועל מדדי איכות (משך זמן טיפול ושיעור השגויים) הבוחנים עמידה ביעדים ובתכניות עבודה. כך למשל, אם נקבע זמן תקן לביצוע משימה מסוימת, והמשימה נעשתה בזמן קצר יותר וברמת איכות מספקת, תינתן פרמיית שכע"ד בגין כך. בשיטות שכע"ד הנהוגות בשירות המדינה בדרך כלל טווח היעילות⁷ נע בין 100% (רמת יעילות נורמטיבית של עובד) ל-142% (יעילות מיטבית). מתחת ל-100% אין משולמת פרמיה, ובין 100% ל-142% הפרמיה יכולה להגיע עד 25% מהשכר. על פי דוח הממונה על השכר לשנת 2014, כ-34,000 עובדים בשירות המדינה זכאים לשכע"ד מתוך כ-72,500 עובדים בשירות המדינה⁸, ועלות תשלומי שכע"ד הסתכמה בכ-453 מיליון ש"ח בשנה⁹.

בשנת 1969 נחתם הסכם קיבוצי בין המדינה, באמצעות נש"ם ומשרד האוצר, לבין ההסתדרות להפעלת שכע"ד בשירות המדינה, במטרה להוביל, בין היתר, להגדלת היעילות והפריור (להלן - ההסכם הקיבוצי או ההסכם). להסכם אופי שקול (פריטטי), המחייב קבלת החלטות בנושאים הקשורים לשכע"ד בהסכמת שני הצדדים החתומים עליו. ההסכם נחתם כדי להבטיח "שיתוף פעולה בין העובדים ובין ההנהלות בשירות המדינה לשם חיפוש דרכים ואמצעים לייעול העבודה והעלאת פריור העבודה ביחידות, במוסדות ובמפעלים שבשירות המדינה, על ידי חקר עבודה, קביעת שיטות וארגון עבודה מתאימים, וכן על ידי הנהגת שיטות שכר עידוד בעבודות השונות בהן תינתן ותוכח האפשרות והכדאיות להפעלתן".

מתוקף ההסכם הקיבוצי פורסם בשנת 1982 תקנון המסדיר את מתכונת הפעילות בנושא שכע"ד, ועליו חתמו נש"ם וההסתדרות. התקנון מדגיש את החשיבות שרואים הצדדים בשיתוף פעולה בנוגע לייעול השירות הציבורי. עוד פורסמו מתוקף ההסכם "נהלים והנחיות בחקר עבודה ושיטות שכר עידוד" המעגנים, בין היתר, את עבודת המדידה של מהנדסי הייצור (להלן - הנהלים). בתקשי"ר הוגדרו תחומי האחריות והסמכויות של הגורמים במשרד האוצר ובמשרדי ממשלה נוספים המופקדים על מערך שכע"ד ועל תהליכי העבודה להפעלת שכע"ד, בהתאם להוראות ההסכם הקיבוצי והנהלים. להלן הגופים המופקדים על מערך שכע"ד בשירות המדינה.

7 במחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מאוגוסט 2012 הוגדר המושג יעילות כיחס בין הזמן שהוקצב לפעילות מסוימת לבין הזמן שהושקע בפועל בביצוע אותה פעילות.

8 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

9 נתון זה כולל עלות תשלומי שכע"ד של עובדים במשרדי ממשלה המקבלים שכר דרך חברת מלם שכר, המשמשת כלשכת שירות לענייני שכר בעבור רוב משרדי הממשלה. הנתון אינו כולל את עלות תשלומי שכע"ד של עובדי משהב"ט בסך של כ-55 מיליון ש"ח, ואת עלות תשלומי שכע"ד של עובדי משרד הבריאות, שחלקם מקבלים פרמיה באמצעות קרנות של בתי חולים.

במישור כלל משרדי הממשלה פועלים מספר גופים בנושא שכע"ד:

1. **הוועדה המרכזית**, שהיא ועדה שקולה (פריטטית) המורכבת משלושה נציגי הממשלה ושלושה נציגי ההסתדרות, ותפקידה לקבוע עקרונות של שיטות שכע"ד ונהלים להנהגתן בשירות המדינה (להלן - הוועדה המרכזית). יושבי ראש הוועדה המרכזית הם הממונה על השכר במשרד האוצר ויו"ר הסתדרות עובדי המדינה¹⁰.
2. **ועדת מעסיקים**, במשרד האוצר שבראשה סגן הממונה על השכר במשרד האוצר, וחבריה הם מנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ באגף השכר והסכמי עבודה (להלן - מנהלת היחידה) ונציג אגף התקציבים במשרד האוצר. תפקידה לבחון פניות של משרדים לכניסה למערכת שיטות שכע"ד.
3. **היחידה לתגמול ותמרוץ**, שבאגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - היחידה לתגמול ותמרוץ או היחידה), הפועלת בין היתר בתחומים הבאים: ממונה על עבודת המטה הקשורה בהפעלת שכע"ד ושיטות תגמול ותמרוץ בשירות המדינה; ריכוז פעילות הוועדה המרכזית מטעם הממונה על השכר ובשיתוף עם ההסתדרות, השתתפות במועצות ייצור (כמוסבר להלן), ופיקוח מקצועי על עבודתן של היחידות להנדסת ייצור במשרדי הממשלה בהפעלת שכע"ד.

במישור הפנים-משרדי בכל משרד פועלים מספר גופים בנושא שכע"ד:

1. **ועדת היגוי מקצועית** (להלן - ועדת היגוי), הכוללת נציג של היחידה לתגמול ותמרוץ, נציג של ההסתדרות ונציג של היחידה להנדסת ייצור של המשרד הרלוונטי. בין תפקידיה לדון בהיבט המקצועי של העבודה שנעשתה לבניית שיטת שכע"ד חדשה או הצעה לעדכון שיטה קיימת, והחלטתה מהווה המלצה בלבד למועצת הייצור.
2. **מועצת ייצור** המורכבת באופן פריטטי - מחצית מחבריה מתמנים על ידי הנהלת המשרד הרלוונטי ומחציתם על ידי ועד העובדים. תפקידה, בין היתר, לאשר דוחות שכע"ד שאישרה ועדת ההיגוי, וכן לשפר שיטות עבודה ושיטות שכע"ד.
3. **היחידה להנדסת ייצור**, שמתפקידה, בין היתר, למדוד תפוקות ואיכות, ולערוך סקרים בדבר האפשרות והכדאיות להנהיג שכע"ד. באחריות היחידה להנדסת ייצור גם להציע עדכונים בנוממות, בזמנים, במפרטים או בגורמי האיכות, כתוצאה משינויים בתהליכים, בטכנולוגיה, בציד, במערך המשרדי וכדומה, ולפקח על העסקת יועצי חוץ.

בהוראות משהב"ט הוגדרו תחומי האחריות והסמכויות של הגופים והגורמים המנהלים במשהב"ט את מערך שכע"ד ואת תהליכי העבודה להפעלת שכע"ד. היחידה לארגון תקינה והנדסת ייצור בגית"ם¹¹ אחראית לקביעת מדיניות ולמתן הנחיות בכל הנוגע לשכע"ד במשהב"ט. לפי נתוני יחידה זו, בשנת 2014 הפעיל

10 הסתדרות עובדי המדינה היא חלק מהסתדרות העובדים הכללית החדשה.

11 עד ינואר 2015 - מועד הקמת גית"ם - אגף משאבי אנוש במשרד (להלן - אמ"ש) נשא באחריות לנושא שכע"ד.

משהב"ט כ-260 שיטות שכע"ד, ושולמה תוספת שכע"ד (פרמיה) (בהיקף של כ-948,000 שעות) ל-1,965 (כ-70%) מבין 2,806 עובדי המשרד, ועלותה הסתכמה כאמור בכ-55 מיליון ש"ח¹². לפי נתוני היחידה לתגמול ולתמרוץ, הפרמיה הממוצעת ששולמה לעובדי משהב"ט בשנת 2014 עמדה על כ-36 שעות בחודש (לעומת כ-29 שעות ביתר משרדי הממשלה), וממוצע שיעור הפרמיה ששולם לעובדים היה כ-23.3% (השיעור המרבי הוא 25%) מהשכר ששולם להם.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2015 עד ינואר 2016 לסירוגין ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סטטוס עדכון שיטות שכע"ד במשהב"ט ועל התהליכים לעדכון, לרבות בהשוואה לסטטוס העדכון ביתר משרדי הממשלה. הביקורת נערכה במשהב"ט: בגית"ם, ובמשרד האוצר ביחידה לתגמול ותמרוץ שבאגף השכר והסכמי עבודה. השלמות נעשו עד מאי 2016.

עדכון שיטות שכע"ד בשירות המדינה

הפעלתה של שיטת שכע"ד מחייבת, בין השאר, קיום מעקב ופיקוח אחר שינויים ארגוניים, שינויים בתכולת העבודה, בסוגי העבודות, בתנאים ובשיטות העבודה, שכן שינוי בהם מצריך בדיקה של נורמות קיימות. בנהלים נקבעה הנחיה בדבר המועד לעדכון של שיטות רב-גורמיות¹³ לחישוב שכע"ד, ולפיה יש לעדכן שיטה כזאת אם תימצא בה יעילות ממוצעת ששיעורה מעל 160% ב-12 חודשים עוקבים. בשנת 2004 קבעה הוועדה המרכזית, כי מדי ארבע שנים תבדוק כל אחת מהיחידות להנדסת ייצור במשרדי הממשלה את עדכניות שיטות שכע"ד על מרכיביהן (הכמותיים והאיכותיים), ותגיש לוועדת ההיגוי את עמדתה לגבי הצורך בעדכון שיטות שכע"ד, בצירוף ממצאי הבדיקה. אלו ייבחנו על ידי ועדת ההיגוי, המלצותיה יוגשו לדיון ולהחלטה במועצת הייצור המשרדית. כלומר האחריות לעדכונים חלה בראש ובראשונה על משרדי הממשלה עצמם.

בשנת 2011 בדק משרד מבקר המדינה את אופן יישום שכע"ד בשירות המדינה, לרבות עדכון שיטות שכע"ד במשהב"ט (הביקורת הקודמת¹⁴). הממצא העיקרי שעלה בביקורת הקודמת הוא "שמרכיביה העיקריים של שיטת שכע"ד פעמים אינם מתקיימים ופעמים ספק אם מתקיימים משום שכלי הבקרה וכלי המדידה אינם מתאימים או אינם עדכניים... אמנם כפועל יוצא מכך העובדים קיבלו תוספת שכר, אך לא נמצא שנש"ם או (כיום) הממונה על השכר בדקו אם סדרי הפעלת שכע"ד

12 פרמיה ממוצעת של כ-28,000 ש"ח לשנה לעובד.

13 שיטות המבוססות על מדידת הישגים כמותיים, כלכליים, ואיכותיים, כגון עמידה בתכנית העבודה ומשך הטיפול בהזמנה.

14 ראו הערה 6.

בשירות הציבורי יעילים ותורמים להגדלת הפריור ולשיפור השירות ושמה הפרמיה הפכה למעשה לחלק משכר העבודה".

בנוגע לעדכון שיטות שכע"ד צוין בביקורת הקודמת, כי מסקירת דוחות שכע"ד של שירות המדינה לשנים 2007-2010 עלה, כי 1,313 (כ-63%) מ-2,095 שיטות של שכע"ד עודכנו במוצא לפני תשע שנים, ומאז לא נבדקה מידת עדכניותן. בנוגע למשהב"ט צוין, כי נכון לשנת 2010 הוא לא עדכן 57% משיטות שכע"ד במשך ארבע שנים ויותר, למרות הטמעת שינויים טכנולוגיים ושינויים בתהליכי העבודה. משרד מבקר המדינה העיר אז, כי אי-עדכון השיטות גורם לשחיקת ההתייעלות, ובנסיבות אלה משולם תשלום יתר של שכע"ד, דבר המאפשר לעובדים לזכות בשיעורי פרמיה גבוהים ללא מאמץ של ממש, וללא צורך להגביר את פריור העבודה. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי שיטת שכע"ד שאינה מעודכנת גורמת לכך שבפועל שכע"ד נעשה חלק קבוע ובלתי נפרד מהשכר, ולפיכך מאבד מערכו ומיעודו כתמריץ ליעילות מתמדת.

פחות משנה לאחר פרסום הביקורת הקודמת סיכמה הוועדה המרכזית בשיבתה ממרץ 2013, כי עדכון שיטות שכע"ד בשירות המדינה יבוצע בתכנית עבודה ארבע-שנתית. עוד סיכמה, כי השיטות שיעודכנו כל שנה "יתבססו על תוצאות בדיקות עדכניות, שהוצגו בוועדות ההיגוי ואושרו על ידי מועצת הייצור המשרדית" (ההדגשה במקור) (להלן - המתווה). יצוין, כי באפריל 2013 פרסמו מרכזי הוועדה המרכזית ליושבי ראש של מועצת הייצור במשרדי הממשלה "קריטריונים לקביעת סדר עדיפות בתכנית עבודה ארבע שנתית לעדכון שיטות", ועל פיהם גיל השיטה הוא אחד משלושת הקריטריונים לקביעת סדר העדיפויות בעדכון שיטות, ומשקלו 20%.

במאי 2013 אישרה הוועדה המרכזית את המתווה פעם נוספת, וסוכם שעדכון שיטות שכע"ד יהיה "בהסכמה". המתווה מפרט את אופן עדכון השיטות לפי יעילות מוסכמת¹⁵, והיעילות המוסכמת המרבית שאושרה לתשלום היא 130%. יצוין, כי כאשר עדכון שיטות שכע"ד נעשה על פי מדדים "בהסכמה", התוצאה היא ששיטות שבהן הפרמיה הסתכמה ב-25% וב-20%, היא תרד בהתאמה ל-15.3% ול-12.7%. בשיבתה זו אישרה הוועדה המרכזית גם פרק זמן מרבי למשך תהליך עדכון שיטה (בין 10 ל-14 חודשים), והוסיפה למתווה, כי במידה שמשך זמן עדכון שיטה יחרוג מפרקי הזמן שנקבעו, השיטה תיכנס אוטומטית למסלול של תשלום פרמיית מעבר¹⁶.

בפברואר 2014 פרסמו מרכזי הוועדה המרכזית מסמך "עדכון החלטות הוועדה המרכזית בנושא עדכון שיטות", המפרט עדכונים נוספים של הוועדה המרכזית בנושא, בהמשך להחלטותיה הקודמות.

15 לפי הגדרה של הוועדה המרכזית, יעילות מוסכמת היא יעילות שהצדדים להסכם הקיבוצי הגיעו להבנה שהיא היעילות שלפיה יעודכנו שיטות שכע"ד, וזאת ללא קיום מחקרי עבודה לבדיקת היעילות.

16 בפרוטוקול הוועדה המרכזית ממאי 2013 נקבע, כי מועד התחלת העדכון הוא המועד שבו אישרה ועדת ההיגוי את ביצוע בדיקת העדכניות, ומועד הסיום הוא המועד שבו אישרה מועצת הייצור המשרדית את הפעלת השיטה המעודכנת. במידה שמשרד אינו עומד במסגרת התקופה האמורה, מופעלת אוטומטית סנקציה של פגיעה בשלבים בשיעור הפרמיה המשולמת בפועל, עד כדי ביטולה כעבור שנה.

עדכון שיטות שכע"ד במשהב"ט

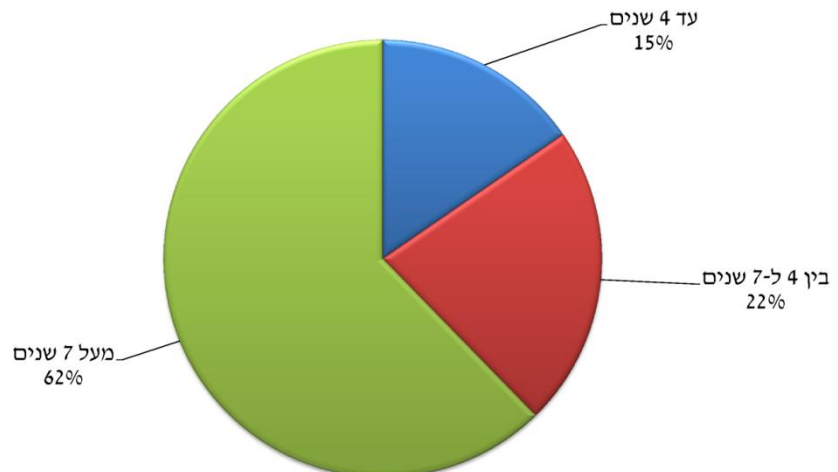
עדכון שיטות שכע"ד עד שנת 2014

1. כאמור, בביקורת הקודמת צוין כי נכון לשנת 2010 משהב"ט לא עדכן כ-57% משיטות שכע"ד מעל ארבע שנים. בהתייחסותו לממצאי הביקורת הקודמת ציין משהב"ט, כי הוא מתכוון לעדכן עשרות שיטות ישנות בשנתיים הקרובות.

בהתייחסותו ממאי 2016 לממצאי הביקורת ציין משהב"ט כי במהלך השנים 2011 ועד 2013 הוא הגיש לוועדת ההיגוי הצעות לעדכון של עשרות שיטות. חלקן אושרו להפעלה על ידי מועצת הייצור, אולם הצעות לעדכון של עוד כ-30 שיטות לא אושרו.

ביולי 2015 העבירו נציגי היחידה לארגון תקינה והנדסת ייצור שבמשהב"ט לנציגי משרד מבקר המדינה נתונים לשנת 2014 על מועד עדכון האחרון של 260 שיטות שכע"ד. על בסיס נתונים אלה ערך משרד מבקר המדינה התפלגות של שיטות שכע"ד לפי מועד עדכון האחרון, בשלושה טווחים: עדכון שנעשה עד ארבע השנים האחרונות, עדכון שנעשה בטווח שבין יותר מארבע שנים ועד לשבע השנים האחרונות ועדכון שנעשה לפני יותר משבע שנים. לגבי כל אחד מהטווחים הוצגו גם מספר העובדים ששולמה להם פרמיה, כמפורט להלן:

תרשים 1: התפלגות שיטות שכע"ד לפי מועד עדכון האחרון



מקור הנתונים - משהב"ט.

על פי הנתונים המוצגים בתרשים, נכון לשנת 2014, שיעור השיטות שלא עודכנו משך ארבע שנים ויותר לא רק שלא קטן, כפי שניתן היה לצפות נוכח הודעתו של משהב"ט בעקבות הביקורת הקודמת, אלא אף עלה והגיע לכ-85% מכלל השיטות במשהב"ט דהיינו ל-220 שיטות שכע"ד, ו-162 מהן (כ-62% מכלל השיטות) לא עודכנו מעל שבע שנים. כתוצאה מכך, שילם משהב"ט שכע"ד ל-1,301 עובדים (כ-66% מכלל העובדים ששולמה להם פרמיה), לפי שיטות שמועד עדכון האחרון היה מעל שבע שנים.

יוצא אפוא, שבפועל ייתכן ששולם שכע"ד שלא תאם להתייעלות בפועל, ולפיכך גם לא היה מוצדק, כמו כן הוא מאבד מערכו כתמריץ ליעילות מתמדת, לשיפור האיכות ולעמידה ביעדי הארגון.

יצוין, כי בירור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם מנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ העלה, כי משהב"ט גם לא העביר לוועדת ההיגוי תוצאות של בדיקות עדכניות שלפיהן שיטות שכע"ד מסוימות אינן דורשות עדכון. כמו כן, בנוגע למועדי העדכון של כ-15% (40) מהשיטות, שעודכנו כביכול בארבע השנים האחרונות עלה, כי ארבע מביניהן הן שיטות חדשות שטרם הגיע מועד עדכון, ו-17 שיטות נוספות טרם אושרו בוועדת ההיגוי, מכאן, שמספר השיטות שעודכנו בפועל בארבע שנים האחרונות הוא 19 בלבד.

בהתייחסותו ממאי 2016 לממצאי הביקורת ציין משהב"ט, כי "הנהלים דרשו לבצע בדיקות עדכניות ('**בדיקה של הנורמות הקיימות**') אחת למספר שנים... במסגרת החלטת הוועדה המרכזית מ-26.6.2014 נקבע כי על משהב"ט לבצע בדיקת עדכניות לכל השיטות הפועלות במהלך של שבע השנים הבאות (עד 2021)". עוד ציין משהב"ט, כי "**אין כל קשר בין גיל השיטה לבין היותה עדכנית ורלוונטית**" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אמנם החלטת הוועדה המרכזית משנת 2004 והנהלים קבעו שיש לקיים בדיקת עדכניות, אך בדיקות אלה הן שלב מקדמי בלבד, שעל בסיס תוצאתן נדרשו משרדי הממשלה, לרבות משהב"ט, לעדכן שיטות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי אמנם עד אפריל 2013 לא הייתה קביעה חד-משמעית כי שיטות שכע"ד יעודכנו כנגזרת מגילן או ממשיך פעולתן, אולם במועד זה פרסמו מרכזי הוועדה המרכזית ליושבי ראש של מועצת הייצור במשרדי הממשלה "קריטריונים לקביעת סדר עדיפות בתכנית עבודה ארבע שנתית לעדכון שיטות", שעל פיהם, גיל השיטה הוא אחד משלושת הקריטריונים לקביעת סדר העדיפויות בעדכון שיטות, ומשקלו 20%.

בפועל לא עדכן
משהב"ט משך
תקופה ארוכה חלק
ניכר משיטות
שכע"ד שלו

עם זאת כאמור, בנהלים ובתקשי"ר נקבע כי שינוי באחד או יותר מהגורמים הבאים מצריכים בדיקת עדכניות של שיטות שכע"ד: שינוי ארגוני; שינוי בתכולה; בסוג; בעומס; בתנאים ובשיטות העבודה. ואכן, שינויים דוגמת אלה נעשו במשהב"ט, כפי שאף הציגו נציגי משהב"ט בדיון של הוועדה המרכזית מפברואר 2013, עת ביקשו להחריג את המשרד מהמתווה המרכזי שאושר למשרדי הממשלה (עוד בנושא זה ראו בהמשך). משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף שנציגי משהב"ט פירטו כאמור שורה של סיבות המחייבות עדכון שיטות, על פי הנתונים המוצגים לעיל, בפועל לא עדכן משהב"ט משך תקופה ארוכה חלק ניכר משיטות שכע"ד שלו, והוא גם לא הגיש לוועדת ההיגוי את תוצאות בדיקות העדכניות של שיטות שכע"ד, וממילא הן לא אושרו על ידי מועצת הייצור המשרדית, כנדרש.

2. יישום המלצות ועדת ההיגוי - ביולי 2013 דנה ועדת ההיגוי בשיטות שכע"ד של מינהל מעבר צה"ל לנגב¹⁷. במסמך סיכום פנימי של משהב"ט לדיון זה צוין, שהתקבלה החלטה על פרמיה בשיעור של 20%. בטיטות פרוטוקול שהוציאה מנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ צוין, בין היתר, כי מדובר בשיטה חדשה בתקרת פרמיה של 15%, כששיעור הפרמיה הסופי ייקבע לאחר השלמת נתונים שנדרשו ודיון חוזר בוועדת ההיגוי.

בעקבות זאת, פנה ראש תחום הנדסת ייצור במשהב"ט למנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ בבקשה לתקן את טיטת הפרוטוקול בטענה, כי סוכם על פרמיה בשיעור של 20% ולא של 15%. מנהלת היחידה השיבה כי "באוקטובר שנה הבאה 2014... ניתן יהיה לאשר תקרה גבוהה יותר".

בספטמבר 2013 קיימו נציגי משהב"ט "מועצת ייצור במתווה של מועצת ייצור משרדית מצומצמת" ללא השתתפות נציגי הוועדה המרכזית, כנדרש. במסמך סיכום ישיבה זו צוין, כי הוחלט על הפעלת שיטת שכע"ד לעובדי מינהל מעבר צה"ל לנגב בתקרת פרמיה של 20%.

באוקטובר 2013 פנתה מנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ לסמנכ"ל וראש אמ"ש וליושב ראש מועצת ייצור מטעם העובדים בציינה כי הישיבה האמורה הייתה בניגוד לתקנון מועצות ייצור משותפות בשירות המדינה משנת 1982, שבו נקבע¹⁸ כי "אין לקיים ישיבה ללא השתתפותם של נציגי הוועדה המרכזית... ניתן לקיים ישיבה ללא השתתפות נציג מהיחידות... אך ורק בהסכמתו או הסכמת הממונה עליו". עוד ציינה, כי מאחר שבאותה ישיבה נדונו נושאים שלא סוכמו סופית בוועדת ההיגוי, ההחלטות שהתקבלו באותה ישיבה אינן תקפות, ואין להפעיל את השיטות בתקרה גבוהה יותר.

בהתייחסותה ממאי 2016 לממצאי הביקורת ציינה מנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ, כי "כיחידת מטה, אנו רואים בכל מהלך מול משרד ממשלתי מסוים את

17 ראו הערה 3.

18 סעיף 3.8.

השלכות הרוחב הצפויות על יתר המשרדים והיחידות בשרות המדינה... הליך שיתוף הוועדים בוועדות ההיגוי היה משליך על מקצועיות יתר עבודת וועדות ההיגוי במשרדי הממשלה ועל אפקטיביות של תהליכי העדכון בכלל שרות המדינה ולכן לא יכולתי להסכים לכך".

בביקורת עלה, כי במשך כשנתיים (משנת 2014) שילם משהב"ט ל-15 מעובדי מינהל מעבר צה"ל לנגב שכע"ד בשיעור של 20%, בהתבסס על הבנתו, כי בוועדת ההיגוי מיולי 2013 סוכם על שיעור זה, והן על בסיס ההחלטות שהתקבלו בישיבת מועצת ייצור מצומצמת שקיימו נציגי משהב"ט בספטמבר 2013.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המצב שבו מועצת הייצור קיבלה החלטה, ללא אישורה של מנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ, בניגוד לקבוע בתקנון מועצות ייצור משותפות בשירות המדינה וחרף מודעות חבריה למחלוקת שנתגלעה מולה בנושא זה, אינו תקין.

כמו כן מעיר משרד מבקר המדינה למנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ, כי הואיל והיא נציגי משהב"ט לא הצליחו לפתור את המחלוקת ביניהם, היה עליה להביאה להכרעת הממונה על השכר. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח התנהלות בלתי תקינה זו ועל אף חלוף הזמן, מן הראוי כי הממונה על השכר ידרש לסוגיה ויבחן את הצורך בהתערבותו.

החרגת משהב"ט מהמתווה שאושר לכלל משרדי הממשלה

1. בחינת תהליכי עדכון שיטות שכע"ד במשהב"ט העלתה, כי כבר בפברואר 2013 בדיון של הוועדה המרכזית הציגו נציגי משהב"ט את הסתייגותם מהעדכון המתוכנן של שיטות שכע"ד, אשר לטענתם לא נתן ביטוי לצמצום של כ-275 משרות שנעשה, ולכן צפוי היה לטענתם להביא לפגיעה בשיעור הפרמיה המשולמת לעובדים. לאחר שנחתם המתווה לכל משרדי הממשלה במרץ 2013, דרשו נציגי משהב"ט את החרגתו מהמתווה האמור, וזאת מהסיבות הבאות: שינויים ארגוניים ותהליכי התייעלות שבוצעו וקיצוץ במצבת כוח אדם של משהב"ט בשנים האחרונות, אשר לטענתם השפיעו משמעותית על יכולת התייעלות נוספת בעת עדכון השיטות; עומס המוטל על עובדי משהב"ט, וייחודיות העבודה בעיקר בעת קבלת משימות לאומיות נוספות; וחוסר יכולת לעדכן כ-260 שיטות שכע"ד בפרק זמן של ארבע שנים, עקב מחסור בכוח אדם.

ביוני 2014 אישרה הוועדה המרכזית את בקשת משהב"ט לפריסה חד-פעמית של תכנית העבודה שלו לעדכון שיטות על פני שבע שנים במקום ארבע שנים, ומשהב"ט נדרש להציג מיד לוועדה המרכזית את תכנית העבודה שלו לעדכון



החרגת משהב"ט
בלבד יצרה אי-שוויון
בין משרדי
הממשלה נוכח
העובדה כי ניתן היה
לאשר החרגה דומה
למשרדי ממשלה
נוספים, בשל
נימוקים דומים
לאלה שהעלה
משהב"ט

שיטות שכע"ד, לאחר אישור המרכזים. עוד סוכם שעדכון השיטות יתבסס על מחקרי עומס עבודה¹⁹, ולא על המתווה הכללי שקבע עדכון ביעילות מוסכמת.

משרד מבקר המדינה ביקש לקבל את התייחסותו של הממונה על השכר דאז, מר קובי אמסלם, ששימש יושב הראש של הוועדה המרכזית מטעמו של משרד האוצר (יחד עם יושב הראש מטעם ההסתדרות), להחרגות שאושרו למשהב"ט. בהתייחסותו מינואר 2016 ציין, בין היתר, כי "בשים לב לתמונה הרחבה בתחום וביישום המתווה... קרי: ה'רעשים' הארגוניים הרבים שנוצרו לאור הפעלת המתווה והלחץ מצד ההסתדרות והשטח בחזיתות שונות... ולטענות שהועלו מצד משרד הביטחון: ובסופו של דבר לאור התרשמותי כי בכל מקרה תוכנית העבודה לפי המתווה היא תוכנית שאפתנית מדי שככל הנראה לא ניתן יהיה לעמוד בה בסופו של יום - הסכמתי לאפשר למשרד להציג תוכנית 7 שנתית לעדכון כל השיטות במשרד במקום תוכנית 4 שנתית".

יצוין, שעל פי נתוני היחידה לתגמול ותמרוץ, קיימים משרדי ממשלה אחרים שנעשה בהם קיצוץ בכוח האדם בשיעור דומה לקיצוץ שעשה משהב"ט, ומספרן של הקבוצות לחישוב שכע"ד בהם דומה לזה שבמשהב"ט. משרדים אלה לא ביקשו וממילא גם לא קיבלו החרגה מהמתווה שאושר לכלל משרדי הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי החרגת משהב"ט בלבד יצרה אי-שוויון בין משרדי הממשלה נוכח העובדה כי ניתן היה לאשר החרגה דומה למשרדי ממשלה נוספים, בשל נימוקים דומים לאלה שהעלה משהב"ט. מן הראוי היה שהחרגה כזו, אם יש בה צורך, תתבסס על אמות מידה ברורות שתחולנה על כלל המשרדים על מנת לנהוג בשקיפות ובשוויוניות בין משרדי הממשלה.

בהתייחסותו ממאי 2016 לממצאי הביקורת ציין הממונה על השכר דאז, שפרסום החרגה "היה ככל הנראה פוגע בתמריץ ממשרדי הממשלה עצמם לנסות לעמוד במתווה", וכי משרדי ממשלה שהצביעו על קושי לעמוד בלוח הזמנים לעדכון שיטות בשנת 2015 קיבלו אישור לדחות את סיום עדכון השיטות עד ינואר 2016. עוד ציין, כי "אין מקום לדיון בזכות לשוויון בין משרדי הממשלה לבין עצמם בכלל ובהקשר זה בפרט, וכי כל בקשה של משרד ממשלתי שהועברה לממונה על השכר בעניין זה נבחנת לגופה".

אשר לטענת הממונה על השכר דאז, מעיר משרד מבקר המדינה, כי לו היו מתפרסמות אמות המידה להחרגה, היא הייתה מאושרת רק למשרדי ממשלה שהיו עומדים בהן. בכך, ההחרגה הייתה עולה בקנה אחד עם עיקרון שוויון ההזדמנויות, ואף לא הייתה פוגעת בעיקרון השקיפות. זאת ועוד, קיים פער משמעותי ביותר בין מתן אישור לפריסת תכנית העבודה של משהב"ט לעדכון שיטות על פני שבע שנים לבין מתן אישור למשרדי ממשלה לדחיית סיום עדכון השיטות במספר חודשים בלבד.

2. לבקשת משרד מבקר המדינה ניתחה היחידה לתגמול ותמרוץ נתונים ש"משהב"ט העביר לה, ומהם התברר, כי אם משהב"ט היה פועל בהתאם למתווה שאושר לשאר משרדי הממשלה, ובמשך חמש שנים החל משנת 2013 היה מעדכן כל שנה כ-50 שיטות שכ"ד, במהלך חמש שנות העדכון היה נחסך לתקציב הביטחון תשלום של כ-313,000 שעות עבודה - כ-18 מיליון ש"ח (במחירי 2014). למעשה, נתון זה מבטא הערכה של תשלום "עודף" שישולם לעובדי משהב"ט בשל החרגתו מהמתווה שנקבע לכלל משרדי הממשלה.


עדכון שיטות שכ"ד במשהב"ט לאחר שנת 2014

1. ביוני 2014 קבעה הוועדה המרכזית, כאמור, כי משהב"ט יגיש מיד תכנית עבודה לעדכון שיטות שכ"ד בפריסה של שבע שנים (במקום ארבע שנים כפי שנקבע ליתר משרדי הממשלה). השנה הראשונה תיחשב כשנת פיילוט, שבה יעדכנו 25 שיטות מייצגות, ועל פי ממצאי הפיילוט ייקבע אופן המשך עדכון השיטות במשהב"ט (מחקר עבודה או יעילות מוסכמת). עוד נקבע, כי בעדכון השיטות יש לעמוד בלוח הזמנים שנקבע במתווה. משהב"ט חילק את הפיילוט לשתי פעימות, שהראשונה בהן כללה 12 שיטות, וקבע כי היא תוגש עד ינואר 2015. בספטמבר 2014 אישרו מרכזי הוועדה המרכזית את היחידות במשהב"ט שייכללו בפיילוט, ובאוקטובר 2014 הגיש משהב"ט למרכזי הוועדה המרכזית תכנית עבודה לעדכון כלל שיטות שכ"ד שלו לשנים 2015-2021.

בביקורת עלה כי עד מועד סיום הביקורת במאי 2016, סיים משהב"ט הכנתן של הצעות לעדכון 12 שיטות שכ"ד, ובפברואר 2015 העביר לחברי ועדת ההיגוי (נציג ההסתדרות וליחידה לתגמול ותמרוץ כנציגת משרד האוצר), לקראת דיון בוועדת ההיגוי, דוחות המתייחסים להצעת עדכון שיטות שכ"ד בשלוש יחידות. לדברי ראש תחום הנדסת ייצור במשהב"ט, הוחלט על דרך פעולה זו מאחר שוועדת ההיגוי דנה לרוב בכל מפגש בלא יותר משלוש שיטות. לפי מסמכי משהב"ט, באותו חודש תיאמו נציגי משהב"ט עם נציגי היחידה לתגמול ותמרוץ מועדים לשלושה מפגשים של ועדת ההיגוי במהלך חודש מרץ 2015.

2. על פי מסמכים של היחידה לתגמול ותמרוץ, בחינת שלושת הדוחות האמורים העלתה, כי הם לא עמדו ברמה המקצועית הנהוגה בשירות המדינה ואף לא ברמת העדכונים המקובלת בשירות המדינה: הדוחות הוגשו בלא שצורפו אליהם הנתונים ששימשו להכנתם, דבר שמנע אפשרות לבקרים; לדוחות לא צורפו נתונים על תקופת המחקר ומשכה; חלק מהפרמטרים שבהם נעשה שימוש אינם מייצגים את הפעולות העיקריות המבוצעות, וחלק מהמדדים הוצגו בצורה לקויה.

עוד עלה ממסמכי היחידה לתגמול ותמרוץ, כי הדוחות הצביעו על יעילות חריגה בשיעורים גבוהים של עד 142% ופרמיה מרבית של 25% (בהשוואה לפעילויות שנחקרו במשרדי ממשלה אחרים, שבהן נמצאו שיעורי יעילות שנעו בין 90% ל-137%). בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה במאי 2016 ציינה מנהלת היחידה, כי "לפי חוקי הנדסת ייצור, עבודה באופן קבוע ושוטף ביעילות של



 הדוחות שהגיש
 משהב"ט אינם
 מצביעים על גידול
 צפוי בפריון או על
 התייעלות, אלא על
 שימור מצב קיים.
 העדכון מגדיל את
 ההוצאה
 הממשלתית ללא
 קבלת תמורה
 בגידול ביעילות
 ובפריון

133% אינה סבירה היות ומדובר בשחיקה מאוד גבוהה והעובדים לא יעמדו בה לאורך זמן. שיטות הנהוגות ביעילויות הגבוהות מ-133%... נחשבות כלא אמינות ולא אמיתיות". עוד ציינה, כי ככל שהיעילות גבוהה, האפשרות לגידול ביעילות ובפריון מצטמצמת נוכח ההסכם הקיבוצי, שלפיו ניתן להגיע עד תקרת פרמיה של 25% ביעילות של 142%.

מנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ סברה שהדוחות הראשונים שהגיש משהב"ט אינם מצביעים על גידול צפוי בפריון או על התייעלות, שזו מטרת עדכון השיטות, אלא על שימור מצב קיים. לכן במצב זה אין לעדכון כל משמעות אפקטיבית, מאחר שהוא מגדיל את ההוצאה הממשלתית ללא קבלת תמורה בגידול ביעילות ובפריון. מנהלת היחידה ציינה כי העבירה את עמדתה המקצועית הזו הן לנציגי גית"ם והן לממונה על השכר דאז. לא נמצאו מסמכים שבהם מתועדת תגובת הממונה על השכר דאז. במענה לשאלות נציגי משרד מבקר המדינה ציינו נציגי היחידה לארגון, תקינה והנדסת ייצור במשהב"ט, כי "עדכון השיטות נעשה בכפוף ובהתאם לנהלים וההנחיות בנושא שכר עידוד וכל התהליך נעשה באופן מקצועי" על ידי יועצים או מהנדסים מומחים בתחום שכע"ד. עוד ציינו, כי גם נציגי חברות הייעוץ שבדקו את שיטות שכע"ד בשלוש היחידות האמורות בדעה שכל התהליך נעשה באופן מקצועי, וכי בתהליך עדכון 12 השיטות הותאמו ועודכנו מזדי התפוקה של היחידות בהתאם לשינויים שחלו בתהליכי העבודה ובתחומי הפעילות של היחידות. כמו כן, הוספו או עודכנו מדדי איכות תוך שמירה או שיפור רמת איכות ביצוע העבודה, וכל העבודה נעשתה בהתאם לנהלים וההנחיות המחייבים בנושא שכע"ד בשירות המדינה.

נוכח חילוקי הדעות בינה לבין נציגי משהב"ט כאמור, לא הסכימה מנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ לקיים את ישיבת ועדת ההיגוי שנקבעה ל-1.3.15. בהמשך ביטלה גם את הישיבות האחרות שתואמו, ולא קבעה מועדים אחרים.

בהתייחסותה ממאי 2016 לממצאי הביקורת ציינה מנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ, כי מניע נוסף לחוסר הסכמתה לכנס ועדת ההיגוי במשך כל התקופה היה החלטה של מנהלת משהב"ט, כי ועד העובדים ונציגי ישתתפו גם הם בוועדת ההיגוי. החלטה שהתקבלה לטענתה ללא הסכמה בכתב של נציגי הוועדה המרכזית, כנדרש בתקנון מועצות ייצור משותפות בשירות המדינה משנת 1982. עוד ציינה, כי דיוני ועדת ההיגוי מתקיימים ללא ועד העובדים ונציגים נוספים על מנת לאפשר דיון מקצועי נקי מלחצים, וכי שיתוף הגורמים האמורים היה משליך גם על עבודת ועדות ההיגוי ועל אפקטיביות תהליכי העדכון גם ביתר משרדי הממשלה. מנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ הוסיפה, כי "יחידת תגמול ותמרוץ הייתה מוכנה לכל אורך התקופה לקיים וועדות היגוי בהרכב המקובל. ואולם משרד הביטחון התעקש לזמן לישיבה גורמים שאינם מקצועיים בניגוד למקובל בתחום ולפיכך בנסיבות אלו לא ניתן היה לקיים דיונים של ועדת ההיגוי מקצועית".

3. במרץ ובאוקטובר 2015 פנתה מנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ בכתב לממונה על השכר²⁰, ופירטה את טענותיה בנוגע לעדכון שיטות שכע"ד במשהב"ט, הן

כתוצאה מדרישת משהב"ט כי ועד העובדים ונציגיו ישתתפו גם הם בוועדת ההיגוי והן בשל חריגתם מהרמה המקצועית הנהוגה בשירות המדינה ומרמת העדכונים המקובלת בשירות המדינה. מנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ ציינה בפנייתה שבמצב זה אין באפשרותה להמשיך לנהל את הפיילוט כפי שסוכם עליו בוועדה המרכזית, ובין היתר הציעה לשכור יועץ חיצוני ליחידה שילווה את עדכון שיטות שכע"ד במשהב"ט. גם במקרה זה לא נמצאו מסמכים שבהם מתועדת תגובת הממונה על השכר דאז.

בפגישת עבודה מאפריל 2015 בין המשנה למנכ"ל משהב"ט לבין הממונה על השכר דאז סוכם על זימון ועדות היגוי לדיון בעדכון השיטות במסגרת הפיילוט. בעקבות סיכום זה ביקש ראש תחום הנדסת ייצור במשהב"ט לזמן ועדות היגוי.

בביקורת עלה, כי מפברואר 2015 ועד ינואר 2016²¹ (11 חודשים) לא קבעה מנהלת היחידה מועדים לדיון בעדכון השיטות במסגרת הפיילוט, זאת גם על אף הסיכום האמור מאפריל 2015, למעשה, ועדת ההיגוי הקודמת שדנה בשכע"ד במשהב"ט התכנסה ביולי 2013.

הממונה על השכר דאז מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במרץ 2016, כי בישיבה של מרכזי הוועדה המרכזית מיום 7.1.16 סוכם על קיום ועדות היגוי בקשר למשהב"ט בפורום נמוך ממרכזי הוועדה המרכזית (רפרנט של כל צד שאינו מרכז הוועדה), וכי מחלוקות בוועדות ההיגוי יעלו למרכזי הוועדה המרכזית. אם המרכזים לא יגיעו לפתרונות, הנושא יועבר הלאה לפי התקנון עד לבורר מוסכם (בנושא מנגנון ליישוב מחלוקות ראו בהמשך). ואכן ב-12.1.16 התכנסה ועדת ההיגוי בפורום שסוכם לדיון בעדכון שלוש שיטות שכע"ד. אולם נוכח המשך המחלוקות בין משהב"ט לבין משרד האוצר לא אושר מקצועית אף לא דוח אחד בדיון זה, ובניגוד לסיכום הישיבה האמורה מיום 7.1.16, הנושא לא הועבר הלאה לפי התקנון עד לבורר מוסכם.

בהתייחסותה ממאי 2016 לממצאי הביקורת ציינה מנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ, כי "לאחר שהממונה על השכר דאז הגיע להסכמה מול הנהלת משרד הביטחון בנוגע למתווה מוסכם של כינוס ועדות היגוי, נקבעו ישיבות בעניין זה אשר בוטלו בהמשך על ידי משרד הביטחון".

21 יצוין, כי במשך כחודש וחצי בין יולי לתחילת ספטמבר 2015 לא התקיימו דיונים בנושא עדכון ואישור שיטות שכע"ד בשירות המדינה, בעקבות החלטה של ההסתדרות, על רקע אי-הקפאת המכרז המרכזי לחברות ייעוץ לעדכון שיטות שכע"ד שפרסם משרד האוצר ופגיעה בפריטטיות (בנושאים אלו ראו בהמשך).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי משפנתה מנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ לממונה על השכר דאז והעלתה בפניו את המחלוקת שנתגלעה ואת עמדתה המקצועית, היה עליו להנחותה בכתב כיצד לפעול. עם זאת, בהעדר הנחיה כזו היה על מנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ לפעול בהתאם לנוהל המחייב קיום ועדת היגוי. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי לנציגי היחידה לתגמול ולתמרוץ ולנציגי גית"ם במשהב"ט אין סמכות לבטל ישיבות בשל חילוקי דעות מקצועיים. ועדת ההיגוי על הרכבה הפריטטי היא המסגרת המקצועית לקיום דיון מקצועי שבו יובהרו וילובנו נתונים ומסקנות העולים מהצעות לעדכון שיטות שכע"ד, לרבות הסתייגויות מרמתן המקצועית של הצעות לעדכון שיטות שכע"ד ומחלוקות בנושאים אחרים.

היעדר הכרעה על פי המנגנון ליישוב מחלוקות

התקשי"ר קובע שמחלוקות בין היחידה לתגמול ותמרוץ לבין הנהלת אחד ממשרדי הממשלה יובאו להכרעתו של הממונה על השכר. כאמור, מנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ העבירה לממונה על השכר, ליו"ר הסתדרות עובדי המדינה ולנציגי גית"ם את עמדתה המקצועית בנוגע לשלושת הדוחות שמשהב"ט העביר לה בפברואר 2015, ואת המשמעות של תשלום שכע"ד לפי שיטות שאינן מעודכנות, ולחלקם גם את עמדתה בנוגע לצירוף ועד העובדים ונציגיו בוועדת ההיגוי. מנהלת היחידה לא נענתה לבקשות חוזרות ונשנות הן של הממונה על השכר דאז והן של נציגי משהב"ט לזמן ועדות היגוי לדיון בעדכון השיטות בהרכב שדרשו נציגי משהב"ט, אלא בהרכב המקובל בלבד.

הממונה על השכר דאז והמשנה למנכ"ל משהב"ט אמנם קיימו מספר פגישות עבודה שבהן הם דנו, בין היתר, במחלוקות שהתגלעו בין משרד האוצר לבין משהב"ט בעדכון שיטות שכע"ד, אך אף על פי שלשני הגורמים אמור להיות, לכאורה, עניין משותף בקידום סוגיית עדכון שיטות שכע"ד, משך 15 חודשים, מהמועד שבו הגיש משהב"ט ליחידה לתגמול ותמרוץ ולנציגי ההסתדרות (פברואר 2015) את הצעותיו לעדכון שלוש השיטות לקראת הדיון בעדכון ועד מאי 2016, הממונה על השכר דאז לא הכריע בסוגיה, כנדרש בתקשי"ר, ומשהב"ט מצדו המשיך לשלם לעובדיו שכע"ד לפי שיטות שאינן מעודכנות.

לנוכח הקיפאון בהליכים לעדכון שיטות שכע"ד במשהב"ט כפי שתואר לעיל, פנה בפברואר 2016 המשנה למנכ"ל משהב"ט לממונה על השכר דאז במשרד האוצר ופירט בפניו את השתלשלות העניינים ואת מתכונת העבודה מול היחידה לתגמול ותמרוץ בשנה וחצי האחרונות, שלדעתו היא שהביאה לעצירת תהליך עדכון שיטות שכע"ד במשהב"ט, ו"גרמה לבזבז של כספי ציבור" ולערעור "הזיקה הראויה בין הפעילות בפועל לבין התגמול המחושב". המשנה למנכ"ל הוסיף, כי התנהלותה של מנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ "פוגעת בתהליכי העבודה במשהב"ט בכך שאינה



שיעור היעילות
הממוצע במשרדי
הממשלה גבוה
מהיעילות המרבית
של 130% שנקבעה
במתווה, בחמישה
משרדי ממשלה
שיעור היעילות
השנתי היה מעבר
לממוצע ואף גבוה
מ-200%

מאפשרת למשרד לעדכן את נתוני התגמול באופן מקצועי, ו"כי מתכונת העבודה הקיימת של היח' לתמרוץ בהרכבה הנוכחי מול משהב"ט אינה מקדמת כלל ועיקר את תהליך העדכון הנדרש". בסיום מכתבו הציע המשנה למנכ"ל לשנות את המתכונת לאישור עדכון שיטות שכע"ד במשהב"ט. עד סוף מאי 2016 לא העביר הממונה על השכר דאז את התייחסותו לפנייה זו.

בהתייחסותו ממאי 2016 לממצאי הביקורת ציין הממונה על השכר דאז, כי חילוקי הדעות המהותיים שהתגלעו במקרה זה בין מנהלת היחידה לתגמול ותמרוץ ונציגי משהב"ט הם מקרה חריג, וכיוון שמדובר במחלוקת מקצועית, הציע כי היא "תוכרע על ידי גורם מקצועי חיצוני בלתי תלוי... שישימש 'מעין בורר' בסוגיה הספציפית... אך הדבר לא הסתייע עד היום".

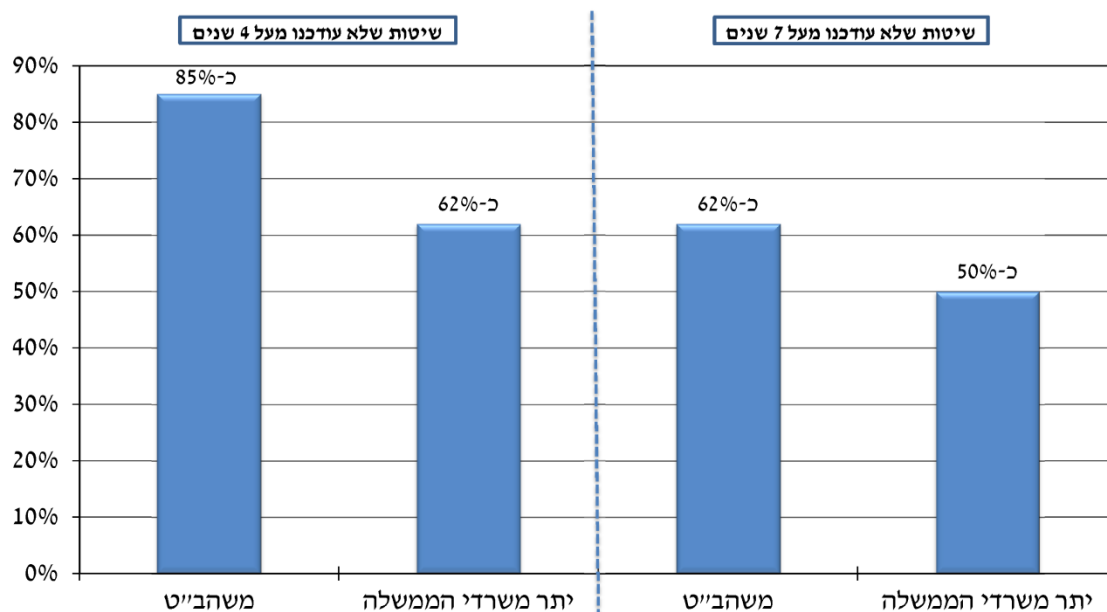
משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח פרק הזמן הממושך (כ-15 חודשים) שעבר מאז התגלעו המחלוקות בין משרד האוצר לבין משהב"ט ונוכח אי-הכרעתו של הממונה על השכר דאז, ראוי שהממונה על השכר יפעל לאלתר, ככל שיידרש, על-פי המנגנון ליישוב מחלוקות שנקבע בתקשי"ר, על מנת לשים קץ לחילוקי הדעות המקצועיים בנושא עדכון שיטות שכע"ד, ולהשיב לפסי עבודה סדירים את מערכת יחסי העבודה בין משרד האוצר לבין משהב"ט.

עדכון שיטות שכע"ד בכלל משרדי הממשלה

סטטוס עדכון שיטות שכע"ד ביתר משרדי הממשלה

1. השוואה שערך משרד מבקר המדינה בין שיעורי היעילות הממוצעים של משהב"ט לבין אלו של יתר משרדי הממשלה העלתה, ששיעור היעילות השנתי הממוצע כמעט זהה ביניהם. יצוין, ששיעור היעילות הממוצע במשרדי הממשלה גבוה מהיעילות המרבית של 130% שנקבעה במתווה, ועל פי נתונים שהתקבלו מהיחידה לתגמול ותמרוץ, בחמישה משרדי ממשלה שיעור היעילות השנתי היה מעבר לממוצע ואף גבוה מ-200%. עוד השווה משרד מבקר המדינה בין שיעור שיטות שכע"ד שלא עודכנו במשהב"ט לבין אלו של יתר משרדי הממשלה. להלן ריכוז הנתונים:

תרשים 2: שיעור שיטות שכע"ד שלא עודכנו מסך השיטות בכל אחד מהמשרדים



* מקור נתוני משהב"ט - ראו לעיל בפרק "עדכון שיטות שכע"ד עד שנת 2014".
 ** מקור נתוני יתר המשרדים - היחידה לתגמול ותמרוץ, דוח הממונה על השכר לשנת 2014.

על פי הנתונים שבתרשים 2 שנים גבוה בכ-23% ובכ-12%, בהתאמה, משיעור השיטות שלא עודכנו ביתר משרדי הממשלה.

2. כאמור, בביקורת הקודמת צוין, כי כ-63% משיטות שכע"ד בשירות המדינה עודכנו בממוצע לפני תשע שנים. בדיקת מסמכים ביחידה לתגמול ותמרוץ בנוגע לסיבות שבעטיין גם במשרדי ממשלה אחרים עדיין קיים שיעור גבוה של שיטות שכע"ד שלא עודכנו, למרות החתימה על המתווה, העלתה, כי על אף שלמשרדי הממשלה קיימת תכנית עבודה ארבע-שנתית לעדכון שיטות שכע"ד, הקביעה שלפיה כל ארבע שנים יעדכנו משרדי הממשלה את השיטות לחישוב שכע"ד, לא הייתה מעשית²², ובפועל רוב משרדי הממשלה לא עמדו ביעדי תכניות העבודה שנקבעו לפי המתווה. בנוסף לכך, בשנים 2013 ו-2015 משרדים רבים לא עמדו בלוחות הזמנים בשל בעיית תקציב עקב חילופי שלטון. כתוצאה מכך, פנו המשרדים ליחידה לתגמול ותמרוץ לקבל ארכות לסיום העדכונים. עוד עלה, כי כניסת חלק מהמשרדים לפרמיית מעבר יצרה תסיסה, וועדי העובדים איימו בשביתות ובעיצומים. כתוצאה מכך, גם פרמיית המעבר שנקבעה במתווה

22 עוד בנושא הסיבות לקשיים בעדכון שיטות שכע"ד בכלל שירות המדינה ראו בהמשך בפרק "קשיים ביישום שכע"ד בכלל שירות המדינה".

לא הופעלה אוטומטית במשרדי ממשלה שחרגו מפרק הזמן שנקבע להליך עדכון שיטות שכע"ד, כפי שהמתווה קובע, אלא במשורה.

הלחצים של משרדי הממשלה הביאו לכך שבישיבות הוועדה המרכזית מ-3.9.15 ומ-19.11.15 הסכימה המדינה להגיע לפשרות ולשנות את המתווה לעדכון שיטות, על מנת ליצור הליך המקובל על ועדי העובדים ועל ההסתדרות. כך למשל הוחלט, בשונה ממה שסוכם במתווה, שבטרם תופעל פרמיית מעבר, שבעקבותיה צפויה ירידה בשיעור הפרמיה המשולמת, יוזמנו נציגי המשרדים לבירור מול הוועדה המרכזית, ולאחריו תשקול המדינה האם להפעיל את פרמיית המעבר לפי המתווה או לאפשר מתן ארכה נוספת למשרד.

קשיים ביישום שכע"ד בכלל שירות המדינה

בביקורת עלה, כי יישום שכע"ד בכלל שירות המדינה נתקל בבעיות, כמפורט להלן:

1. הסוגיה המרכזית מתייחסת לאופיו הפריטטי של נושא שכע"ד בשירות המדינה, שבמהותו הוא נושא מקצועי-מדעי. לאורך השנים מצאה עצמה המדינה בעימות עם ועדי העובדים, עם ההסתדרות ועם הנהלות משרדי הממשלה²³ למעשה, הפריטטיות מקשה על קבלת החלטות בהיעדר הסכמה בין הצדדים, כיוון שהרכבה של הוועדה המרכזית, המורכבת ממספר שווה של נציגי הממשלה ושל נציגי ההסתדרות, מחייב את הסכמתם של כל החברים בה לכל עדכון ושינוי בשיטת שכע"ד.

2. הסוגיה השנייה מתייחסת למספרם הרב של העובדים המקבלים שכע"ד ולמספרן הגבוה של שיטות שכע"ד הנהוגות בשירות המדינה (למעלה מכ-1,500 שיטות לכ-34,000 עובדים, קרי כ-23 עובדים במוצע בכל שיטה/קבוצת חישוב²⁴). כמו כן, במהלך השנים היה שיעור הגידול במספר מקבלי שכע"ד גבוה משיעור הגידול של כלל העובדים בשירות המדינה. יצוין, כי כבר בביקורת הקודמת נמצא שבכ-60% ממשרדי הממשלה קבוצות החישוב מכילות מספר קטן של עובדים, דבר המייקר מאוד את הליך העדכון. בהתייחסותו לממצאי הביקורת הקודמת ציין הממונה על השכר שכיהן בעת הביקורת הקודמת, כי מטרתו למצוא את האיזון בין גודל קבוצת החישוב למידת יכולת העדכון. מבקר המדינה העיר אז כי "חשוב להבטיח שריבוי הקבוצות יוצמץ ככל האפשר".

התברר כי עם השנים, בתהליך הביזור המשרדי, גדל מספרן של שיטות שכע"ד המופעלות בשירות המדינה, דבר שיצר קושי נוסף הן בעדכון והן בפיקוח עליהן. ממסמכים עלה כי חלק ממשרדי הממשלה לא העמידו את התקציבים שנדרשו לעדכון שיטות שכע"ד, דבר שפגע ביישום המתווה. כך למשל, בשנת

23 הלחצים של משרדי הממשלה, נבעו חלקם גם מאי-הסכמתה של המדינה להקפיא מכרז מרכזי לניהול חברות ייעוץ בהן נעזרים משרדי ממשלה בנושא שיטות שכע"ד.

24 קבוצת חישוב מגדירה את סוגי הפעילויות הכלולות בקבוצה ואת העובדים המבצעים פעילויות אלה וכלולים בקבוצה, לצורך חישוב הפרמיה לאותה קבוצה.

2014 לפחות ארבעה משרדי ממשלה גילו קושי בהשגת התקציבים הנדרשים לעדכון שיטות שכע"ד בהתאם לתכנית העבודה שלהם.

3. סוגיה נוספת מתייחסת להיעדרה של מערכת מחשוב מרכזית לצורך חישוב שכע"ד במשרדי הממשלה, מערכת אשר אמורה לרכז את כל נתוני שכע"ד בשירות המדינה ולאפשר בקרה על הנתונים המתקבלים. נושא שכע"ד מנוהל במשרדים השונים במערכות מחשוב מקומיות, מצב שאינו מאפשר למשרד האוצר לנהל ולפקח ביעילות על שכע"ד, ומקשה על קבלת החלטות בנושא שכע"ד.

ביוני 2012 חתם משרד האוצר על חוזה להספקת תוכנת מדף לניהול שכע"ד במערכת מחשוב מרכזית בכל משרדי ממשלה. באפריל 2013 החליטה המדינה כי המערכת אינה עונה על תנאי המכרז, ונמסרה על כך הודעה לספק. במקביל בוחן האגף למערכות מידע במשרד האוצר מערכת אחרת.

יצוין, כי גם במסמך שהעביר הממונה על השכר דאז למשרד מבקר המדינה בינואר 2016 המתייחס ליישום שיטות שכע"ד בשירות המדינה, עלו הסוגיות האמורות. הממונה על השכר דאז הוסיף, כי הכפיפות הכפולה של היחידות המקצועיות במשרדי הממשלה ומחסור בכוח אדם העוסק בניהול שכע"ד במשרדי הממשלה וביחידה לתגמול ותמרוץ, משפיעים אף הם על היכולת לממש את המתווה בצורתו המיטבית: היחידות המקצועיות במשרדי הממשלה כפופות ארגונית לסמנכ"לים במשרדים השונים ומקצועית ליחידה לתגמול ותמרוץ שבמשרד האוצר, ולמעשה נמצאות "בין הפטיש לסדן" בהקשר של מחויבות מקצועית מול מחויבות ארגונית, שכן לעיתים האינטרסים המקצועיים שרואה משרד האוצר, והאינטרסים המקומיים שרואים משרדי הממשלה אינם זהים.

עוד ציין הממונה על השכר דאז כי החל בנקיטת צעדים לפתרון חלק מסוגיות אלה. כך למשל החל משרד האוצר בחיפוש אחר פתרון לכשלים תפקודיים שפגעו ביישום המתווה כמו: אי-תקצוב תכנית עבודה על ידי משרדי הממשלה לעדכון שיטות ועיכוב בהוצאת הזמנות לחברות, אי-שילוב חברות נוספות להגדלת התחרותיות ביניהן ופיקוח חלקי על עבודתן. משרד האוצר הציע כי ניהול חברות הייעוץ יהיה באמצעות מכרז מרכזי, שתנהל היחידה, כאשר אגף התקציבים במשרד האוצר יאגום את התקציבים הקיימים במשרדי הממשלה²⁵ לתקנה מרכזית ביחידה לצורך הפעלת המכרז. המכרז פורסם בדצמבר 2014, אולם מיד עם פרסומו הגישה הסתדרות עובדי המדינה תביעה ובקשה לצו מניעה למוסד לבוררות מוסכמת²⁶ לביטול המכרז או לחלופין לתת לה מעמד בבחירת החברות ובהקצאת החברות למשרדים השונים, בטענה שמעבר למכרז מרכזי מהווה פגיעה בפריטטיות ההסכם הקיבוצי, ולפיכך מהווה הפרה שלו. בדיון מדצמבר 2015 לא נעתר המוסד לבוררות מוסכמת לבקשת

25 משהב"ט מבקש להחריגו גם מהמכרז המרכזי להעסקתן של חברות ייעוץ בטענה, שלהבדיל ממשרדים אחרים, אצלו לא קיים קושי בתקצוב הסכומים הנדרשים לעדכון השיטות.

26 המוסד לבוררות מוסכמת הוקם בשנת 1977 מכוח הסכם קיבוצי שנחתם בין ההסתדרות לממשלה במטרה להכריע בסכסוכי עבודה קיבוציים (ולא סכסוך בין עובד יחיד למעסיקו) בין שני הגורמים החתומים על ההסכם. בשנת 2009 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיות בנושא "יישוב סכסוכים שהמדינה צד להם באמצעות בוררות" המתייחסות גם לבוררות על פי הסכם המוסד לבוררות מוסכמת במסגרת סכסוכי עבודה בשירות המדינה.



ראוי שהוועדה
המרכזית תבחן
כיצד ניתן להעלות
את המחויבות של
משרדי הממשלה
לפעול על פי
המתווה שאושר,
ולערוך את השינויים
הנדרשים כדי
להביא לכך
ששכע"ד ישולם
בעד תמורה הולמת

הסתדרות עובדי המדינה, אך הנחה את הצדדים להמשיך את ההידברות ביניהם ולמפות את המחלוקות ביניהם בקשר למרכז המרכזי, על מנת שיוכל להכריע במחלוקות שבתיק. במסמך האמור מינואר 2016 ציין הממונה על השכר דאז, כי נושא זה ממחיש "את הקשיים המרובים שהמדינה נתקלת בהם בבואה לשפר את יישום שכר עידוד בשירות המדינה. הוא ממחיש כיצד ידיה של המדינה כבולות לפעול באופן מקצועי נקי וחופשי מלחצים עקב הפריטטיות של ההסכם הקיבוצי".

בהתייחסותו ממאי 2016 לממצאי הביקורת הוסיף הממונה על השכר דאז, כי היחידה פעלה "רבות על מנת להתגבר על קשיים אלו, תוך נקיטת יוזמות משמעותיות וסבוכות, שחלקן הבשילו וחלקן יבשילו בעתיד". אשר למעשיות עדכון שיטות שכע"ד ציין, כי משרדים לא מעטים מוכיחים כי עדכון שיטות בארבע שנים אפשרי וכי "יישום המתווה תלוי במחויבות הנהלת המשרד והיחידה להנדסת ייצור שלה".

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את דיווחו למשרד מבקר המדינה של הממונה על השכר דאז על צעדיו הראשוניים, שנעשו לאחרונה לפתרון חלק מסוגיות אלה. עם זאת, מאחר שזה שנים משולם שכע"ד בשירות המדינה לפי שיטות שחלקן הגדול אינן מעודכנות, ובכך למעשה ייתכן שהוא משולם ללא קשר להתייעלות בפועל, הוא מאבד מערכו כתמריץ ליעילות מתמדת. תפקידו כממונה על השכר בשירות המדינה מחייב אותו לפעול ביתר שאת בנושא זה. בנוסף לכך, ראוי שהוועדה המרכזית תבחן כיצד ניתן להעלות את המחויבות של הנהלות משרדי הממשלה והיחידות להנדסת ייצור שלהן לפעול על פי המתווה שאושר, ובמידת הצורך לערוך את השינויים הנדרשים כדי להביא לכך ששכע"ד ישולם בעד תמורה הולמת.

סיכום

שיעור השיטות
שמהב"ט לא עדכן
לא רק שלא
הצטמצם אלא אף
עלה, והוא אף גבוה
מהשיעור ביתר
משרדי הממשלה.
ולחלק מהעובדים
משולמת פרמיה
בסכום גבוה או
בסכום נמוך מזו
שהייתה אמורה
להינתן להם

שיטות שכע"ד עדכניות המתאימות לתהליכי העבודה משמשות אמצעי מקובל להניע עובדים להשקיע יותר בהגדלת היעילות, בשיפור האיכות ובעמידה ביעדי הארגון.

כבר בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה על עיכוב בעדכון שיטות שכע"ד במשהב"ט. על אף שחלפו יותר משלוש שנים מאז הביקורת הקודמת וכשנתיים מאז שאישרה הוועדה המרכזית את אופן עדכון השיטות במשהב"ט, שיעור השיטות שמהב"ט לא עדכן לא רק שלא הצטמצם אלא אף עלה, והוא אף גבוה מהשיעור ביתר משרדי הממשלה. מצב בלתי תקין זה נובע בעיקר ממחלוקות מהותיות, הנמשכות מעל כשנה, בין היחידה לתגמול ותמרוץ שבמשרד האוצר לבין משהב"ט על איכות הצעת העדכון של שלוש שיטות שכע"ד שמהב"ט העביר, ועל החלטת משהב"ט לצרף לשיבות ועדת היגוי נציג של ועד העובדים, ומאי-נקיטת צעדים של הממונה על השכר דאז למציאת פתרון למחלוקות על פי המנגנון שנקבע בתקשי"ר, שיאפשר את הנהגתן של שיטות מעודכנות.

הביקורת העלתה כי על אף שבהסכמת כל הגורמים נחתם בשנת 2013 מתווה, שקבע כללים ולוחות הזמנים לעדכון שכע"ד בשירות המדינה, בפועל לא בכל משרדי הממשלה המתווה מתקיים בקצב שנקבע בו. רבות מהשיטות שחייבו עדכון לא עודכנו, ובדומה למצב במשהב"ט, שיעורי היעילות שבגינם משולם לעובדים במשרדי הממשלה שכע"ד חרגו אף הם מעבר לשיעור היעילות המרבי שנקבע במתווה. זאת, בין היתר, בשל בעיות מהותיות המקשות על עדכון שיטות שכע"ד. כתוצאה מכך ייתכן ששכע"ד בשירות המדינה משולם בלי שהעובד נדרש להתייעלות, ולכן שכע"ד מאבד מערכו כתמריץ ליעילות מתמדת. במצב זה שכע"ד מהווה למעשה חלק מהשכר, אין לו בהכרח קשר להתייעלות, ובכך מאפשר מתן תוספות שכר שאינן בהכרח בהלימה ליעודן, והוא מאבד מערכו כתמריץ ליעילות מתמדת, לשיפור האיכות ולעמידה ביעדי הארגון. כמו כן, אי-עדכון של שיטות שכע"ד יש בו כדי להביא לכך שסכומי הפרמיה שמשלמת המדינה לעובדיה אינם תואמים את הסכומים שלהם הם זכאים, ולחלק מהעובדים משולמת פרמיה בסכום גבוה או בסכום נמוך מזו שהייתה אמורה להינתן להם.

לדברי הממונה על השכר דאז, החתימה על המתווה לעדכון שיטות שכע"ד בתכנית ארבע-שנתית מהווה שינוי תרבותי ארגוני שאינו מתרחש בין ליל. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף דברי הממונה על השכר דאז, נוכח ממצאי דוח זה ראוי שהגופים המופקדים על שכע"ד בשירות המדינה - נציגי הממשלה וההסתדרות בוועדה המרכזית והממונה על השכר - יפעלו יחדיו לאלתר, ויבחנו כיצד ניתן להתגבר על סוגיית האופי הפריטטי של ניהול שכע"ד בשירות המדינה, וכיצד להעלות את המחויבות של הנהלות משרדי הממשלה והיחידות להנדסת ייצור שלהן לפעול על פי המתווה שאושר, כדי להביא לכך ששכע"ד ישולם בעד תמורה הולמת הכוללת גידול ביעילות ובפריון. כמו כן, כדי למנוע מצב שבו מחלוקות בין הגורמים מביאות לקיפאון בהליך עדכון שיטות שכע"ד, כפי שעלה בדוח זה בנוגע למשהב"ט, על כל הגופים המעורבים להקפיד לעשות שימוש במנגנון ליישוב מחלוקות שנקבע בתקשי"ר.

