

## פעולות ביקורת

באגף ארגון ומשאבי אנוש שברשות הדואר נבדקו סדרי העסקתם של העובדים לפי חוזה שכר כולל.

אשר לסדרי השקעת עתודות כספיות באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר ובבנקים, ראו בדוח זה, עמוד 437.

## העסקת עובדים לפי חוזה שכר כולל

1. חוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986 (להלן - החוק), שעל פיו הוקמה רשות הדואר (להלן - הרשות) קובע ש"תנאי עבודתם של עובדי הרשות, שכרם, גמלאותיהם ותקניהם יהיו כשל עובדי המדינה בהתחשב בתפקידים המיוחדים של הרשות ובהתייעלותה, וייקבעו בהסכם בין הרשות לבין ארגון העובדים המייצג את המספר הגדול של עובדי הרשות; ההסכם טעון אישור השר [שר התקשורת] ושר האוצר". בדצמבר 1993 אצל שר האוצר, לפי חוק יסוד הממשלה<sup>1</sup>, התשכ"ח-1968, לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) את סמכותו "לאשר הסכם הקובע את תנאי עבודתם, שכרם, גמלאותיהם ותקניהם של עובדי רשות הדואר".

באפריל 1988 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד בין הרשות לבין הסתדרות העובדים והנציגות המשותפת של ועדי העובדים ברשות, ובו נקבע כי "ימשיכו לחול על הצדדים להסכם זה ועל עובדי הרשות, כל הוראות התקשי"ר [תקנות שירות המדינה] אשר חלו על הצדדים ועל עובדי הרשות ערב חתימתו של הסכם זה, כפי שיעודכנו מעת לעת זולת אם הוסכם אחרת בהסכם זה או בהסכם קיבוצי אחר שייחתם בין הצדדים". בהסכם מ-1988 נקבע כי בכל מקום שבו נזכר בתקשי"ר "נציב שירות המדינה" יבוא "המנהל הכללי של הרשות" (להלן - המנכ"ל) או מי שהוא הסמך.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), קובע כי "גוף מתוקצב לא יסכים על שינויים בשכר ... ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר". מאחר שהרשות היא גוף מתוקצב, הוראה זו חלה גם עליה. בספטמבר 1987 הודיע שר האוצר<sup>2</sup> שהוא אצל לממונה על השכר את סמכותו לאשר שינויי שכר כאמור, וכל גוף מתוקצב המבקש להנהיג שינויים כאלה צריך לקבל לכך אישור מראש מהממונה על השכר.

1 ילקוט הפרסומים תשנ"ד מס' 4193 מיום 17.2.94.  
2 ילקוט הפרסומים תשמ"ח מס' 3498 מיום 12.11.87.

2. נסמן 16.414 בתקשי"ר קובע כי "אדם, אשר נציב שירות המדינה קבע כי עבודתו חיונית למדינה וכי אין אפשרות מעשית להעסיקו במסגרת תנאי העבודה או השכר המקובלים בשירות [המדינה], יועסק על פי חוזה מיוחד לתקופה של לא יותר מחמש שנים; חוזה מיוחד זה ניתן להארכה לתקופה של לא יותר מחמש שנים בכל פעם". לפי נסמן זה הנהיגה הרשות בשנת 1995 חוזה להעסקת עובדים הקרוי "חוזה מיוחד להעסקת עובד מן המניין - שכר כולל" (להלן - חוזה שכר כולל). העובדים המועסקים על פי החוזה האמור מקבלים שכר גבוה בהרבה מן המקובל ברשות, הכולל תוספות קבועות בעד שעות נוספות, שעות כוננות ושעות פרמיה, ללא קשר לשעות העבודה בפועל, ותוספות אלה מגדילות את שכרם עד כדי כ-60% לעומת שכרם של עובדים אחרים ברשות במעמד זה.

מכוח סמכותו על פי חוק יסודות התקציב אישר הממונה על השכר לרשות בשנת 1995 להעסיק לפי חוזה שכר כולל עד 50 עובדים בשלושה תחומים: מחשוב, שיווק, וניהול בתי דואר. בשנים 1995 ו-1996 העסיקה הרשות לפי חוזה שכר כולל עד 101 עובדים, ובהם גם בתפקידים שלא אושר לה העסיק בהם עובדים בדרך זו. לרבים מהמועסקים גם לא היו הכישורים הדרושים למילוי תפקידיהם.<sup>3</sup>

3. ביולי 1999, בעקבות דיונים עם הרשות על היקף ההעסקה ותנאי ההעסקה לפי חוזה שכר כולל, אישר הממונה על השכר לרשות להעסיק בדרך זו עד 70 עובדים בתחומי המחשוב והשיווק ו"בתפקידים מקצועיים מיוחדים (כגון רואי חשבון, אקטוארים וכו') וכן במשרות מיוחדות הדורשות מידה רבה של אמון אישי (מנהל לשכת המנכ"ל, יועץ המנכ"ל)". לפי אישור זה, המשרות שבהן יועסקו העובדים יחולקו לארבע רמות שכר, ולפי רמת המשרה ינוע שכר העובדים בין 25% ל-60% משכר מנכ"ל, והכישורים המקצועיים שיידרשו מהעובדים דרכי קליטתם יהיו כמקובל לגבי עובדים מן המניין.

הטיפול במשאבי אנוש ברשות מופקד בידי אגף ארגון ומשאבי אנוש (להלן - אגף ארמ"ש). בראש האגף עומד סמנכ"ל (להלן - סמנכ"ל ארמ"ש), והאגף מסתייע בפעילותו ביחידות המינהל והארגון שביחידות הגדולות של הרשות: מרחבים, שירותים וקווי עסקים.

בפרק הזמן נובמבר 2000 - פברואר 2001 בדק משרד מבקר המדינה ברשות את סדרי העסקתם של העובדים המועסקים לפי חוזה שכר כולל. כמה מהנתונים עודכנו ליוני 2001. הבדיקה התמקדה בעיקר בעובדים שהתקבלו לעבודה במהלך אוקטובר 1999 - יולי 2000 והיא נעשתה באגף ארמ"ש. בדיקות השלמה נעשו בלשכת המנכ"ל, בלשכת היועץ המשפטי של הרשות ובלשכת יו"ר מועצת הרשות.

## היקף ההעסקה לפי חוזה שכר כולל

1. בנובמבר ודצמבר 1999 ביקש סמנכ"ל ארמ"ש מהממונה על השכר לאשר לרשות להעסיק בחוזה שכר כולל עד 135 עובדים, ובהם מנהלי בתי דואר ואנשי שיווק ומכירות, כדי "לתת תנופה להיערכות הרשות בהיבט השיווקי", וממועצת הרשות הוא ביקש להגדיל ל-91 את מספר המועסקים בדרך זו. הממונה על השכר והמועצה לא אישרו בקשות אלה. למרות זאת, ואף שביולי

1999 אישר הממונה על השכר לרשות להעסיק עד 70 עובדים לפי חוזה שכר כולל, עד מארס 2000 הגדיל סמנכ"ל ארמ"ש את מספרם ל-88.

2. באפריל 2000 פנו הממונה על השכר והמשנה לממונה על השכר, המכהן גם כחבר במועצת הרשות, אל יו"ר המועצה ואל המנכ"ל ומסרו להם כי הובא לידיעתם שמספר העובדים שהרשות מעסיקה לפי חוזה שכר כולל, גדול בהרבה מזה שאושר לה. הם ביקשו שהמועצה תדון בישיבתה הקרובה ב"העסקת עובדים בהיקף גדול מאוד במשכורת כוללת מעבר למסגרת שאושרה על ידי המועצה ובסכומים מעבר לסכומים שסוכמו עמנו ואושרו על ידי המועצה". הממונה על השכר והמשנה לממונה על השכר ציינו, כי נוצרה "אווירה של חלוקת הטבות בהיקפים גדולים ושעוררה את ועד העובדים לתביעות שכר". הממונה על השכר ציין בפנייתו, שהרשות פועלת שלא על פי אישורו והורה לה, מכוח סמכותו על פי חוק יסודות התקציב, להימנע מלקלוט עובדים נוספים לפי חוזה שכר כולל. הביקורת העלתה, שלמרות הפניות האמורות קיבלה הרשות במהלך אפריל - יולי אותה שנה שישה עובדים נוספים לפי חוזה שכר כולל, ובכך הגיע ל-94 מספר עובדי הרשות שהועסקו בדרך זו.

## מכרזים

1. עד ספטמבר 2000 פטר התקשי"ר את משרדי הממשלה ורשויותיה מהחובה לפרסם מכרז לקבלת עובדים חדשים לפי חוזה לביצוע "עבודה חיונית" כהגדרתה בתקשי"ר. ואולם עוד בינואר 1997 הנחה נציב שירות המדינה את הגופים האמורים, ובכללם את הרשות, שלא לקבל עובדים כאלה ללא מכרז פומבי. באוקטובר 2000 עוגנה הנחיה זו בתקשי"ר.

הביקורת העלתה, שלמרות זאת נבחרו במכרז רק שניים מבין 37 העובדים שנקלטו ברשות בפרק הזמן אוקטובר 1999 - יולי 2000 והועסקו לפי חוזה שכר כולל המיועד לביצוע עבודה חיונית.

2. רק בינואר 2000 ביקש אגף ארמ"ש מהיועץ המשפטי של הרשות, לחוות את דעתו בשאלה אם קבלת עובדים לפי חוזה שכר כולל מחייבת פרסום מכרז. במארס אותה שנה הגיש היועץ המשפטי לסמנכ"ל ארמ"ש את חוות דעתו, ולפיה קבלת עובדים כאלה מחייבת לקיים הליך של מכרז פומבי. הביקורת העלתה, שלמרות זאת קיבלה הרשות לאחר מכן ללא מכרז שמונה עובדים לפי חוזה שכר כולל, וקידמה עובד אחר שהועסק בדרך זו למשרה בכירה יותר, גם זאת ללא מכרז. יצוין, שהתקשי"ר קובע כי "חוות דעתו של יועץ משפטי במשרד ממשלתי בשאלה משפטית - קובעת, מבחינתם של כל עובדי המשרד, את המצב המשפטי הקיים. התעורר ספק או קושי בקשר לחוות דעתו של יועץ משפטי במשרד, יכול השר, המנהל הכללי של המשרד או היועץ המשפטי שהכין את חוות הדעת, לפנות אל היועץ המשפטי לממשלה ולבקשו לעיין בחוות הדעת ולהביע את דעתו באותו עניין". הרשות לא אנתה ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה שיביע את דעתו על חוות הדעת האמורה.

## תפקידי העובדים

כאמור, ביולי 1999 אישר הממונה על השכר לרשות להעסיק לפי חוזה שכר כולל עובדים בתחומי המחשוב והשיווק ו"בתפקידים מקצועיים מיוחדים (כגון רואי חשבון, אקטוארים וכו') וכן משרות מיוחדות הדורשות מידה רבה של אמון אישי (מנהל לשכת המנכ"ל, יועץ המנכ"ל)".

1. התברר, שעשרה מ-37 העובדים האמורים הועסקו בתפקידים שלא אושר לרשות להעסיק בהם עובדים לפי חוזה שכר כולל; רובם תפקידים מינהליים בכירים, כמו עוזרים למנהלי מרחבים ואגפים או דוברים ומטפלים בפניות ציבור. עוד הועלה, כי לשישה מבין עשרת העובדים הללו לא היו ההשכלה או מספר שנות הניסיון הדרושים על פי התקשי"ר ונוהלי הרשות למילוי המשרות שאליהן התקבלו.

2. בדיקת השאלונים האישיים שמילאו עשרת העובדים האמורים העלתה, כי ארבעה מהם עסקו בפעילות פוליטית במועד קבלתם לעבודה: אחד שימש חבר מרכז וחבר לשכה במפלגת העבודה והיה מועמד לראשות של רשות מקומית וכן כיהן כמזכיר מועצת פועלים; אחד היה חבר מרכז במפלגת העבודה ומזכיר סניף המפלגה ביישובו, וכן סגנו וממלא מקומו של ראש רשות מקומית וחבר במועצת הרשות המקומית ובהנהלתה; אחד שימש חבר מועצה של רשות מקומית; ואחד שימש מנהל מטה בחירות של מועמד לראשות רשות מקומית. כמו כן הועלה, שעובד אחר מקרב העשרה היה קרוב משפחה של ראש רשות מקומית, ועובד נוסף היה קרוב משפחה של עובד בכיר לשעבר ברשות שכיהן גם כנציג העובדים במועצת הרשות.

חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, קובע, שעובד מדינה שדרגתו היא אחת מארבע הדרגות העליונות בכל סולם דירוג, לא יהיה חבר ב"גוף בוחר". לפי חוק זה, "גוף בוחר" הוא "גוף שתפקידו או אחד מתפקידיו לבחור מועמדים לכנסת או לכהונת ראש הממשלה או שר בממשלה, או לכל תפקיד ברשות מקומית, בהסתדרות הציונית העולמית או בסוכנות היהודית לארץ ישראל, למעט בחירות ישירות שבהן משתתפים כלל החברים של מפלגה או גוף מדיני".

עוד קובע החוק האמור, שמי שבהיותו חבר בגוף בוחר נתמנה להיות עובד מדינה, תיפסק כהונתו כחבר בגוף הבוחר עם מינויו. הוראות החוק האמורות עוגנו בתקשי"ר, ולפיכך הן חלות על עובדי הרשות. על פי התקשי"ר קבעה הרשות נוהל, ולפיו מועמדים לעבודה במשרות בכירות שדרגותיהן כאמור, או עובדים שהועלו לדרגות כאלה, יחתמו על הצהרה ולפיה ידוע להם על האיסור לכהן בגוף בוחר והם אינם מכהנים בגוף כזה. הביקורת העלתה, כי שני העובדים ששימשו חברים במרכז מפלגת העבודה בעת קליטתם ברשות, היו בעלי אחת מארבע הדרגות האמורות, ולמרות זאת המשיכו את חברותם במרכז מפלגתם עד מועד סיום הביקורת, סוף יוני 2001 - יותר משנה מאז תחילת העסקתם ברשות - בלא שנדרשו לחתום על הצהרה האמורה.

## התאמת העובדים לתפקיד

בתקשי"ר ובנוהלי הרשות מפורטים ההשכלה ומספר שנות הניסיון הדרושים למילוי משרות ברמות שונות במגזר הממשלתי, ובכלל זה ברשות. באישור להעסקת עובדים על פי חוזה שכר כולל שנתן

הממונה על השכר לרשות ביולי 1999, ציין ש"דרישות הכניסה מעובדים אלה מההיבט של השכלה, בחינות וניסיון יהיה כמקובל מעובדים מן המניין". באותו חודש הנחה סמנכ"ל ארמ"ש דאו את יחידות הרשות להקפיד לקבל לעבודה רק עובדים העומדים בכל הדרישות של משרותיהם, ובאוקטובר אותה שנה הורתה ועדת הביקורת של מועצת הרשות לרשות שלא להעסיק לפי חוזה שכר כולל עובדים שאינם עומדים בתנאי הסף הדרושים על פי התקשי"ר ונוהלי הרשות למילוי משרותיהם.

בחוות דעת שהגיש היועץ המשפטי של הרשות למנכ"ל ביולי 2000 בקשר להכנת נוהל להעסקת עובדים לפי חוזה שכר כולל, הוא ציין ש"ראוי לדרוש [מהעובדים לפי חוזה שכר כולל] דרישות השכלה וניסיון מעבר לדרישות הנדרשות מעובד מן המניין, שכן מלכתחילה מדובר בעובדים מיוחדים שלא ניתן לאתרם מקרב עובדי הרשות מן המניין".

הביקורת העלתה, כי ל-13 מ-27 העובדים שהועסקו בתפקידים שהותר לרשות להעסיק בהם עובדים לפי חוזה שכר כולל, לא היו מספר שנות הניסיון הדרושות או ההשכלה הדרושה, ושניים אחרים חסרו הן את הניסיון והן את ההשכלה הדרושים. לדוגמה: לשניים מהעובדים בתחום המחשוב, שעל פי דרישות משרותיהם היו צריכים להיות בעלי ניסיון של שש שנים, היה ניסיון של כשנה וחצי ושל שלוש שנים וחצי; לשני עובדים בתחום השיווק היה ניסיון של כשלוש שנים ושל ארבע שנים במקום שש שנים כנדרש. עובד אחר הועסק בתחום השיווק, אף שלפני העסקתו ברשות שימש דובר ואחראי לפניות הציבור במפלגת העבודה ובגוף ציבורי, ולא היה לו ניסיון מקצועי בתחום האמור.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2001 הסבירה הרשות, שהיא קיבלה למשרות בתחומי המחשוב והשיווק עובדים שניסיונם לא תאם את הנדרש, משום שבתחומים אלה "קיים קושי רב לקלוט עובדים שיעמדו במדויק במספר שנות הניסיון הנדרשות ... ונוכח התחרות הגבוהה בגיוס עובדים במגזרים אלה היה הכרח להתפשר בדרישות הניסיון". משרד מבקר המדינה העיר לרשות, שאין לקבל הסבר זה מאחר שהיא לא פרסמה בציבור את המשרות הפנויות, ולכן לא יכלה לבדוק כראוי אם יש מועמדים מתאימים למשרה.

בדיקת השאלונים האישיים שמילאו 15 העובדים האמורים העלתה, כי שנים מהם עסקו בפעילות פוליטית: אחד כיהן כחבר במועצת עירייה וכדובר ועוזר אישי במפלגת העבודה; ואחד שימש עוזר פרלמנטרי של חבר כנסת מסיעת ש"ס. עוד הועלה, כי עובד אחר מקרב 15 העובדים האמורים היה קרוב משפחה של עוזר שר לשעבר ממפלגת העבודה, וכי שני עובדים אחרים היו קרובי משפחה של עובדים בכירים ברשות - האחד של יו"ר נציגות העובדים הארצית ברשות, והאחר של סגן סמנכ"ל ברשות.

## בחינות ההתאמה לתפקיד

לפי נוהלי הרשות, על מועמד למשרה לעמוד בבחינת התאמה לתפקיד שיועד לו, ובבחינה כזאת ייבחנו רק מועמדים שהשכלתם וניסיונם תואמים את דרישות המשרה; מועמדים למשרות בדרגות גבוהות<sup>4</sup> יישלחו לבחינות התאמה במכון אבחון חיצוני וייבחנו לפני כניסתם לרשות; לעבודה יתקבל רק מי שיעמוד בבחינה למשרה שיועדה לו; מועמד יישלח למבחן רק פעם אחת, ורק בנסיבות מיוחדות יישלח מועמד לבחינה חוזרת, על פי המפורט בנהלים.

הביקורת העלתה, כי 12 מ-31 העובדים שהועסקו לפי חוזה שכר כולל וקיבלו דרגה התחלתית גבוהה, התקבלו לעבודה אף שנכשלו בבחינות ההתאמה; ארבעה מבין ה-12 נשלחו לבחינה חוזרת, ושלושה מהם נכשלו בה. יצוין, שחמישה מ-12 העובדים האמורים נמנים עם מי שעסקו בפעילות פוליטית במועד קבלתם לרשות. כמו כן הועלה, כי 16 מ-31 העובדים האמורים נשלחו לבחינות אף שלא היו להם ההשכלה והניסיון הדרושים למילוי משרותיהם, ו-13 מהעובדים נבחנו לאחר שהחלו בעבודתם ברשות, בניגוד לנקבע בנהלים לגבי עובדים ברמתם.

עוד נמצא, כי ציוניהם של שבעה משמונת העובדים הנותרים שנכשלו בבחינת ההתאמה הועלו ללא מבחן חוזר. ממסמכי הרשות עולה, כי היא פנתה אל מכוני האבחון שבהם נבחנו חמישה משבעת העובדים האלה וביקשה להעלות את ציון הבחינה שלהם, ומכוני האבחון נענו לבקשתה. שלוש מפניות הרשות למכוני האבחון נומקו בכך שהממונים על העובדים נתנו עליהם חוות דעת חיובית. יצוין, שחוות דעת אלה ניתנו לאחר שהעובדים האמורים עבדו ברשות פרק זמן קצר יחסית - בדרך כלל, בין חודשיים לשלושה חודשים; בשתי הפניות האחרות נימקה הרשות את בקשתה להעלות את ציונו של העובד בשינוי התפקיד המיועד לו, וביקשה להסב את הציון לתפקידו החדש. ברשות לא נמצאו מסמכים שמהם אפשר ללמוד כיצד שונה ציונם של שני העובדים הנותרים.

## הדרגה התחילית שניתנה לעובדים

התקשי"ר ונוהלי הרשות קובעים שעובד יקבל את הדרגה התחילית במתח הדרגות של משרתו או דרגה אחת מעליה, בהתאם להשכלתו ולניסיונו. מתח הדרגות המקובל ברשות הוא בן חמש דרגות.

הביקורת העלתה, כי 31 מבין 37 העובדים שהתקבלו ברשות במהלך אוקטובר 1999 - יולי 2000 לעבודה לפי חוזה שכר כולל, קיבלו דרגות גבוהות מהמגיע להם, ומהם 21 קיבלו את דרגת השיא של משרתם, דהיינו שלוש דרגות מעל המגיע להם, ושניים אחרים קיבלו גם "תוספת שהייה" לדרגת השיא - תוספת שעובדים זכאים לקבלה בתום שנתיים לפחות מקבלת דרגת השיא.

4 מדרגה 19 בדירוג המינהלי או מדרגה 40 בדירוג המח"ר, ומעלה.

עוד הועלה, ש-21 מ-37 העובדים האמורים לא היו זכאים על פי התקשי"ר לקבל אף את הדרגה התחילית של משרתם, משום שלא היו להם מלוא הכישורים והניסיון המזכים בקבלתה, אך 14 מהם קיבלו את דרגת השיא של משרתם או דרגה גבוהה יותר. משרד מבקר המדינה העיר לרשות, שמתן דרגות גבוהות מן המגיע בעת קליטת העובדים אינו מתיישב עם אחד העקרונות הבסיסיים בניהול כוח אדם - הנעת עובדים באמצעות קידומם בדרגה.

## התפלגות רמות השכר

1. בהנחיותיו לרשות מיולי 1999 בעניין העסקת עובדים לפי חוזה שכר כולל, ציין הממונה על השכר שהמשרות לפי חוזה זה יחולקו לפי ארבע רמות שכר: רמה ד', רמת מנהלי יחידות - שכר של 25% - 35% משכר המנכ"ל; רמה ג', רמת מנהלי מדורים - שכר של 30% - 40% משכר המנכ"ל; רמה ב', רמת מנהלי מחלקות - שכר של 40% - 50% משכר המנכ"ל; ורמה א', רמת מנהלי תחומים - שכר של 45% - 60% משכר המנכ"ל. ביולי ובאוגוסט 2000 הנחה הממונה על השכר את הרשות לוודא שבכל אחת מרמות השכר האמורות יועסקו כרבע מכלל העובדים לפי חוזה שכר כולל, ומועצת הרשות הורתה למנכ"ל ביולי אותה שנה להקפיד על מילוי הנחיה זו. בישיבת המועצה בפברואר 2001 דיווחה הנהלת הרשות על רמות השכר של 77 העובדים שהועסקו באותה עת על פי חוזה שכר כולל, כדלקמן: אחד (1.3%) מהם הועסק במשרה ברמה ד'; 31 (40.2%) הועסקו במשרות ברמה ג'; 28 (36.4%) במשרות ברמה ב'; ו-17 (22.1%) - במשרות ברמה א'.

2. בדצמבר 2000 דיווח ממלא מקום המנכ"ל והסמנכ"ל לכלכלה, כספים ובקרה לוועדת הביקורת של מועצת הרשות על עלויות שכרם של העובדים לפי חוזה שכר כולל בשנת 2000 לעומת עלויות שכרם בשנת 1999, בהתבסס על הוצאות השכר בחודש אוקטובר באותן שנים. הוא ציין, כי מאוקטובר 1999 עד אוקטובר 2000 גדל מספר העובדים לפי חוזה שכר כולל בכ-46% (מ-63 ל-92), ואילו הוצאות השכר השנתיות המחושבות גדלו באותו פרק זמן בכ-64% (מ-12.8 מיליון ש"ח ל-21.1 מיליון ש"ח)<sup>5</sup>. נתונים אלה מלמדים, שחריגת הרשות מהנחיות הממונה על השכר בעניין התפלגות משרותיהם של המועסקים לפי חוזה שכר כולל על פי ארבע רמות השכר שקבע, הביאה לגידול ניכר בעלויות השכר של עובדים אלה.

## החתימה על החוזים

1. סעיף 29 לחוק קובע כי "המנהל [המנכ"ל] אחראי לניהול השוטף של ענייני הרשות במסגרת המדיניות, התכנונית והתקציבית של הרשות ובמסגרת החלטות המועצה", וסעיף 30 לחוק קובע כי "המנהל רשאי לאצול מסמכיותו לעובד מעובדי הרשות, וליפות את כוחו לחתום על כל מסמך בשם הרשות, ובלבד שאצילת סמכות לייצג את הרשות בעסקאות ולחתום בשמה על מסמכים

5 הוצאות השכר שחושבו לאוקטובר 1999 לא כללו תוספת שכר של 4.8% ששולמה לעובדים על פי הסכם קיבוצי מ-18.11.99, שתוקפו היה למפרע מ-1.11.99.

הנוגעים בהן טעונה אישור המועצה". התקשי"ר קובע בעניין חוזי העסקה שעובד שהוא צלה לו סמכות חתימה, יחתום אישית על חוזים כאלה ללא שינויים או תוספות בהם, וכי הוא איננו רשאי לאצול את סמכותו לנושא משרה אחר. מכוח הוראות החוק, אצל המנכ"ל לעובדים בכירים ברשות, ובהם סמנכ"ל ארמ"ש, את סמכותו לחתום על חוזים ועל מסמכים אחרים. התברר, שמאז 1999 חותם סגן סמנכ"ל ארמ"ש לענייני עובדים על חוזי שכר כולל בלא שהמנכ"ל הסמיכו לכך.

2. החוזה עם העובד הוא הבסיס החוקי להתקשרות בינו לבין הרשות, ובו נקבעים תנאי העסקתו. באוקטובר 1999 החליטה ועדת הביקורת של מועצת הרשות "שלא תהיה העסקה של עובד [לפי חוזה שכר כולל] ללא חוזה". התברר, כי עם רבים מהעובדים שהועסקו לפי חוזה שכר כולל חתמה הרשות על החוזה לאחר תחילת העסקתם, ולא קודם לכן כנדרש. עם עשרה מעובדים אלה נחתם החוזה באיחור של כחודש ויותר; ועם שני עובדים - באיחור של כחודשיים עד חודשיים וחצי.

## תיאור התפקיד

נוסף על פירוט ההשכלה ושנות הניסיון הדרושים למילוי המשרות במגזר הממשלתי ברמות השונות המובא בתקשי"ר, נקבע בו כי לכל משרה יש להכין "תיאור תפקיד" שבו יפורטו הכישורים הנדרשים לביצוע התפקיד. כדי להבטיח את בחירת העובדים המתאימים ביותר למשרות השונות, נוהגת הרשות לציין בתיאורי התפקיד שהיא מכינה את ההתמחות הייחודית ואת סוג הניסיון המקצועי המועדף למילוי המשרות האלה. הביקורת העלתה, כי לשלוש מהמשרות על פי חוזה שכר כולל שאוישו בפרק הזמן אוקטובר 1999 - יולי 2000 לא הוכנו תיאורי תפקיד; וכי ל-20 משרות אחרות הוכנו תיאורי תפקיד רק לאחר שהעובדים החלו בעבודתם. מכאן שלא הובטחה קבלת העובדים המתאימים ביותר לתפקידים השונים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2001 ציינה הרשות, שמרביתן של 20 המשרות האמורות הן בתחום השיווק. הרשות הוסיפה, שבמסגרת היערכותה לפיתוח תחום השיווק ולקליטת עובדים בתחום זה היא הכינה באוקטובר 1999 "מסמך עקרונות ראשוני של תיאורי תפקיד" והעבירה אותו לארבעת המרחבים שלה, וכי במאוס 2000 היא השלימה את הכנת תיאורי התפקיד האמורים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות, שעד מאוס 2000, מועד הכנת תיאורי התפקיד, נקלטו מרבית העובדים שעיסוקם בתחום השיווק. עוד העיר משרד מבקר המדינה, שבמסמך העקרונות האמור לא פורטו ההשכלה והניסיון המקצועי הנדרשים מהמועמדים למשרות בתחום השיווק, ובשל כך לא ידעו מנהלי המרחבים על פי אילו כישורים לבחור את המועמדים המתאימים למשרות אלה, וכי אחד ממנהלי המרחבים אף העיר על כך לסמנכ"ל ארמ"ש.

## אישורים על ניסיון מקצועי

לפי התקשי"ר ולפי נוהלי הרשות, על מועמד לעבודה ברשות לפרט בשאלון האישי את ניסיונו המקצועי ולצרף אישורים המאמתים את הפרטים שרשם. הביקורת העלתה, כי שבעה מהעובדים שהועסקו לפי חוזה שכר כולל לא המציאו לרשות אישורים על תעסוקה קודמת, וחמישה עובדים אחרים המציאו רק חלק מהאישורים, ולמרות זאת קיבלו דרגות הגבוהות אף מאלה המגיעות



לעובדים בעלי ניסיון מתאים. יצוין, ששמונה מהעובדים האמורים נמנים עם מי שעסקו בפעילות פוליטית במועד קבלתם לעבודה או היו קרובי משפחה של אישים מהתחום הפוליטי, כמפורט לעיל.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, ש"בעקבות דוח הביקורת נערכה פנייה למנהלי היחידות להשלים המצאת אישורי תעסוקה קודמים כפי שציינו העובדים בשאלונים האישיים", וכי בעתיד היא תוודא שהתקבלו אישורים כאלה בעת קליטת העובדים.

## תנאי שכרם של העובדים בתחום השיווק

בנובמבר 2000 הועסקו ביחידות השיווק של ארבעת המרחבים ברשות 27 עובדים מן המניין ו-18 עובדים לפי חוזה שכר כולל. העובדים מן המניין והעובדים המועסקים לפי שכר כולל ממלאים תפקידים מקבילים ברמות של מנהלי מדורים, מנהלי מחלקות ומנהלי תחומים של לקוחות ומכירות. אולם שכרם של העובדים לפי חוזה שכר כולל גבוה בהרבה מזה של העובדים מן המניין בשל התוספות הקבועות הניכרות הניתנות להם בעד שעות נוספות, שעות כוננות ושעות פרמיה. בנובמבר ובדצמבר 2000 הועלה הנושא בוועדת הביקורת של מועצת הרשות ולפני סמנכ"ל ארמ"ש, וצוין שהדבר גורם להתמרמרות רבה בקרב עובדים ביחידות השיווק, פוגע בהנעת העובדים ביחידות אלה ומשפיע גם על יחידות אחרות ברשות. בדצמבר אותה שנה הטילה ועדת הביקורת על הנהלת הרשות להגיש לשיבת המועצה הקרובה הצעה בדבר כללים לקביעת השכר לעובדים המועסקים לפי חוזה שכר כולל, וביקשה ש"במסגרת זו תתייחס ההנהלה באופן מיוחד לאופן התגמול השונה הקיים היום בתפקידי מכירות ושיווק, ותציע אופן תגמול נכון יותר". ואולם בארבע ישיבות המועצה שהיו בפרק הזמן דצמבר 2000 - מאי 2001 לא הגישה הנהלת הרשות את ההצעה המבוקשת.

## הארכת החוזים

1. כאמור, קובע התקשי"ר כי עובדים המועסקים לפי חוזים מיוחדים לביצוע עבודה חיונית (ברשות חוזים אלה הם חוזי שכר כולל) יועסקו פרק זמן של עד חמש שנים, וכי אפשר להאריך חוזים אלה לפרק זמן של חמש שנים לכל היותר בכל פעם. הרשות לא קבעה קריטריונים בעניין הארכתם של חוזי שכר כולל. ביולי 2000 אישרה מועצת הרשות נוהל להעסקת עובדים לפי חוזה שכר כולל, הקובע שמספר המועסקים לפי חוזה שכר כולל יהיה 75 לכל היותר. עוד החליטה המועצה, כי על המנכ"ל לפעול על פי הנוהל וכן על פי הכללים בנושא העסקת עובדים לפי חוזה שכר כולל שאישר באותו חודש הממונה על השכר, שבהם נקבע כי "עד תום אותה השנה תפחת כמות המועסקים בשיטה זו מ-94 כיום ל-75 תוך זמן קצר ולגבי מי שחוזה העבודה שלו מסתיים מאוחר יותר - עד 31.12.2000". באוגוסט 2000 פנה הממונה על השכר אל המנכ"ל פעם נוספת באותו עניין. ואולם באוקטובר אותה שנה עדיין היו ברשות 92 עובדים המועסקים בשיטה האמורה.

2. בינואר 2001 פנה המשנה לממונה על השכר למנכ"ל וציין, שהובא לידיעתו שלאחרונה מאריכה הרשות חוזי שכר כולל לתקופות ארוכות יחסית לעובדים שטרם הסתיים החוזה עמם. הוא הוסיף גם שהדבר עלול לגרום לרשות נזק בתחום יחסי העבודה וביקש להפסיק לאלתר כל פעולה הנוגעת להארכתם של חוזי שכר כולל. כמו כן ביקש להכין בעבורו דוח על חוזי השכר הכולל שחידשה הרשות בששת החודשים שקדמו לפנייתו זו.

באותו החודש המציא המנכ"ל למשנה לממונה על השכר דוח על העובדים לפי חוזה שכר כולל שהרשות חידשה את החוזים עמם במחצית השנייה של שנת 2000 ועד אמצע ינואר 2001. לפי הדוח, באותו פרק זמן חודשו חוזים עם 28 עובדים: עם שניים מהם הוארך החוזה לפרק זמן של כחצי שנה; עם שישה - לשנה; עם 19 - לשנתיים עד שלוש שנים ועם עובד אחד - לחמש שנים. בדוח ובמסמכים אחרים ברשות לא הובהרו השיקולים שהביאו להארכת מרבית החוזים לפרקי זמן ארוכים יחסית על אף החלטותיה של מועצת הרשות והנחיות הממונה על השכר לצמצם במהירות את מספר המועסקים לפיהם.

3. ב-31.1.01, יום אחד קודם שמועצת הרשות התכנסה לדון בהעסקת עובדים לפי חוזה שכר כולל, חתם סגן סמנכ"ל ארמ"ש לענייני עובדים, על פי הוראה בעל פה מסמנכ"ל ארמ"ש, על הארכת חוזים בשנה ל-27 עובדים, אף שתוקף החוזים עם 19 מהם עמד לפוג רק כעבור חודשיים. יצוין, שבדרך כלל הרשות נוהגת להאריך חוזים כאלה כחודש לפני תום תוקפם, ועל פי החוזים הללו אין היא חייבת בפיוצי פיטורין או בתשלום אחר לעובד בגין איחור במסירת הודעה על כוונתה להפסיק את עבודתו. לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום לחדש את החוזים ערב הדיון במועצת הרשות, ובכך לקבוע עובדות שהיה בהן להגביל את המועצה בכואה לקבל החלטות בעניין צמצום מספרם של עובדים המועסקים לפי חוזה שכר כולל.

## סדרי הפסקת העסקתם של העובדים

1. בישיבת מועצת הרשות ביולי 2000 הודיע המנכ"ל למועצה, כי צמצום מספרם של העובדים המועסקים לפי חוזה שכר כולל ייעשה על ידי הפסקת העסקתם של מי שאינם עומדים בדרישות ההשכלה והניסיון. במכתב למנכ"ל מאוגוסט אותה שנה הודיע הממונה על השכר, שצמצום מספר העובדים האמורים ייעשה על ידי הפסקת העסקתם של מי שמועסקים במקצועות שלא אושרו להעסקה לפי חוזה שכר כולל, ושל מי שאינם עומדים בדרישות ההשכלה והניסיון או נכשלו בבחינות ההתאמה. גם היועץ המשפטי של הרשות הביע עמדה דומה. בפנייתו למנכ"ל בספטמבר אותה שנה בעניין המשך העסקתו של אחד העובדים בחוזה שכר כולל ציין היועץ המשפטי, ש"החלטות ועדת הביקורת והמועצה, בדבר צמצום מצבת העובדים המועסקים בשכר כולל, עניינן קודם לכל באותם עובדים המועסקים בחוזה שכר כולל בתחומים שלא אושרו בשעתו בידי הממונה על השכר והמועצה ובאותם עובדים שנתקבלו לעבודה ברשות חרף זאת שאין להם הניסיון, ההשכלה והכישורים הנדרשים". החלטת ועדת ביקורת של מועצת הרשות מדצמבר 2000 בדבר הפסקת העסקתם של עובדים המועסקים לפי חוזה שכר כולל דנה גם היא ב"עובדים ... שאינם עומדים בקריטריונים (ניסיון, השכלה, תפקיד) שנקבעו על ידי המועצה".

2. לפי נתוני אגף ארמ"ש, מנובמבר 2000 עד תחילת פברואר 2001 הופחת מספר המועסקים ברשות לפי חוזה שכר כולל ב-13: עם חמישה מהם לא חודשו החוזים ועם שמונת הנותרים נחתם "חוזה מיוחד להעסקת עובד" (להלן - חוזה צהוב), כדוגמת החוזה המיוחד המקובל במשרדי הממשלה. למועסקים לפי חוזה צהוב אין ניתנות התוספות הקבועות הניתנות למועסקים לפי חוזה שכר כולל.

הביקורת העלתה, כי שלושה מבין שמונת העובדים שהועברו להעסקה לפי חוזה צהוב ממשיכים למלא את המשרות שמילאו בהיותם מועסקים לפי חוזה שכר כולל. יצוין, שעובדים אלה עומדים בדרישות ההשכלה והניסיון של משרותיהם, והרשות רשאית להעסיק עובדים במשרות אלה לפי

חוזה שכר כולל. גם שניים מהעובדים שהרשות הפסיקה את העסקתם עמדו בדרישות ההשכלה והניסיון של משרותיהם והועסקו ברשות במשרות שהותר לה להעסיק בהן עובדים לפי חוזה להעסקה בשכר כולל. לעומת זאת, הרשות ממשיכה להעסיק עובדים לפי החוזה האמור במקצועות שלא אושר לה להעסיק בהם עובדים בדרך זו, וכן מעסיקה בדרך זו עובדים שכישוריהם אינם תואמים את דרישות משרתם.

3. בישיבת מועצת הרשות בפברואר 2001 צוין, כי ברשות מועסקים לפי חוזה שכר כולל 76 עובדים. המועצה החליטה לאשר את הצעת המנכ"ל שניתנה ביוזמת המשנה לממונה על השכר, ולפיה תבוטל העסקת עובדים לפי חוזה שכר כולל, ועד לביטול יועסקו עובדים לפי חוזה שכר כולל רק במקצועות שהרשות רשאית להעסיק בהם עובדים בדרך זו, וכן עובדים חריגים - כל זאת עד תום החוזים עמם. העובדים ה"חריגים" הם עשרה עובדים הממלאים תפקידים שהרשות אינה רשאית להעסיק בהם עובדים לפי חוזה שכר כולל, ומועצת הרשות החליטה להמשיך ולהעסיק את רובם בדרך זו בין בתפקידיהם הנוכחיים ובין בתפקידים אחרים. עוד החליטה המועצה, למנות ועדה מקרב עובדי הרשות שתמליץ למנכ"ל על הורדת שכרם של עובדים המועסקים לפי חוזה שכר כולל "שחסרים להם שנות ניסיון והשכלה". עד סוף יוני 2001 לא מונתה הוועדה האמורה. בקשר לשינוי תפקידם של עובדים העיר משרד מבקר המדינה לרשות כי על פי התקשי"ר, גם העברת עובד מתפקיד לתפקיד טעונה מכרז.



הביקורת העלתה, כי בשנים 1999 ו-2000 חרג בהרבה מספרם של עובדי הרשות שהועסקו לפי חוזה שכר כולל ממספר העובדים שהיא רשאית להעסיק בדרך זו. רבים מהם הועסקו בתפקידים שהרשות לא היתה רשאית להעסיק בהם עובדים לפי חוזה שכר כולל, ולחלקם הגדול לא היו הכישורים הדרושים למילוי תפקידיהם. העובדים התקבלו שלא על פי הכללים שנקבעו בתקשי"ר ובנוהלי הרשות. הם נבחרו בדרך כלל שלא במכרז, בניגוד להוראות נציב שירות המדינה, וחלקם לא עמדו בבחינות ההתאמה לתפקיד. על אף זאת רבים מהם קיבלו דרגות גבוהות מהמגיע להם, והדבר העלה במידה ניכרת את עלות העסקתם.

עוד הועלה, כי רבים מהעובדים שהתקבלו והועסקו שלא על פי הכללים המחייבים, עסקו בפעילות פוליטית או היו קרובי משפחה של אישים מהתחום הפוליטי או של עובדים בכירים ברשות, והדבר מעלה חשש כבד שהרשות קיבלה עובדים אלה משיקולים לא ענייניים והעדיפה אותם על פני מועמדים אחרים בעלי כישורים מתאימים. בעשותה כן חרגה הרשות באופן חמור מכללי המינהל התקין, מהוראות התקשי"ר ומהוראות החוק.

בנסיבות האמורות, נאלצה מועצת הרשות, המופקדת על קביעת המדיניות העסקית של הרשות ועל המעקב אחר יישומה, לעסוק רבות במהלך שנת 2000 ובתחילת שנת 2001 בחריגות שהיו בהעסקת העובדים האמורים, במקום להתמקד בעיסוקים המתחייבים מתפקידיה.

על הרשות לפעול לתיקון הליקויים החמורים שהתגלו אצלה בדבר העסקת עובדים לפי חוזה שכר כולל, ולהימנע מליקויים כאלה בעתיד.