

נציבות שירות המדינה

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על פעולות השירות להדרכה ולהשכלה. נערכה ביקורת בבית הספר המרכזי למינהל, במיוחד בנושא העסקת עובדי מדינה בבית הספר כמרצים בשכר.

הדרכה במסגרת נציבות שירות המדינה

ריכוז ממצאים

פעילות המטה של השירות להדרכה ולהשכלה איננה מעמיקה ונרחבת דייה בתחומי התכנון והפיקוח: השירות לא ערך סקרים לצרכי הדרכה ולהערכת הדרכה, לא קיבל דו"חות מהמשרדים ולא תכנן, בדרך כלל, תכניות הדרכה שנתיות ורב-שנתיות במקצועות שבשירות המדינה.

בוועדה הקובעת את תעריפי ההדרכה היו חברים עובדים שהרצו מדי פעם בשכר בשירות המדינה.

הוראות התקשי"ר מתירות לעובד מדינה להדריך בשירות עד 50 שעות בחודש, מהן 18 על חשבון עבודתו; עבור הדרכה בשעות העבודה הוא זכאי לתשלום בנוסף למשכורתו הקבועה. עובדים אחדים חרגו מהמסגרת שנקבעה למתן הדרכה. עובד אחד קיבל תשלום עבור שעות נוספות רבות בנוסף לשעות ההדרכה. הביקורת שללה את סבירותו של ההסדר המתיר תשלום הן עבור שעות עבודה והן עבור הדרכה באותו זמן, והמליצה לצמצם עד למינימום את שעות ההדרכה על חשבון העבודה.

ביה"ס העסיק יועצים: שניים לא הגישו דו"חות מפורטים; יועץ אחד לא הגיש חשבונות מס; יועץ אחד היה עובד משרד האוצר, שהועסק במשרדו שלו בשכר קבלני במקום לפי שעות נוספות.

ההדרכה בתנאי פנימייה יקרה; הביקורת המליצה לבדוק את כדאיותה.



1. שירות המדינה מפעיל מערכת הדרכה מגוונת להעלאת רמתם המקצועית והכללית של עובדי המדינה. הפעילות כוללת הדרכה בנושאי מינהל ובנושאים מקצועיים-ייעודיים ברמות שונות, והיא מתבצעת על ידי רשויות הדרכה אחדות:

(א) השירות להדרכה ולהשכלה בנציבות שירות המדינה – יחידת המטה של שירות המדינה בתחום ההדרכה; היחידה עוסקת גם בפעולות הדרכה בעיקר באמצעות גורמי חוץ, המיועדות לדרג המינהל הבינוני והבכיר בשירות המדינה.

(ב) בית הספר למינהל בנציבות שירות המדינה – פועל בנושאים מקצועיים בעיקר בקרב עובדי הديرוג האחד. על עובדים אלו חלה חובה, על פי התקשי"ר, להשתתף בקורסים,

שביה"ס מקיים במקצועות השונים לצרכי קידום במסלולי עבודתם. כן מפעיל ביה"ס תכניות לביקורת פנימית, מערכות ענ"א וכד'.

(ג) המכון לניהול הסגל הבכיר בנציבות - פעילותו מצומצמת ביותר; עם הקמתו יועד לדרג המינהלי הבכיר - מנכ"לים ומקביליהם.

(ד) יחידות הדרכה משרדיות - פועלות בתוך המשרדים בנושאים המיוחדים לכל משרד, לפי צרכיו, ובזיקה לשירות להדרכה ולהשכלה בנושאים הכלל שירותיים.

תפקידי הנציבות והיחידות המשרדיות נקבעו בתקשי"ר.

לפי נתוני הנציבות, הוצאו בשנת הכספים 1984 כמיליארד שקל לפעולות הדרכה בשירות המדינה, להוציא מערכת הבטחון, עובדי הוראה במשרד החינוך והתרבות והכשרת אחיות במשרד הבריאות.

2. בחודשים אוגוסט - נובמבר 1985 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות השירות להדרכה ולהשכלה ובית הספר למינהל. ביקורת קודמת ראה בדו"ח שנתי 31 (עמ' 172).

מעמד יחידות ההדרכה בנציבות

עד סוף 1983 כלל השירות להדרכה ולהשכלה בנציבות גם את בית הספר המרכזי למינהל, שמנהל היה כפוף לממונה על השירות. בסוף השנה הופרד בית הספר מן השירות להדרכה וקיבל מעמד של יחידה עצמאית. מנהל בית הספר הוכפף לסגן נציב שירות המדינה למינהל כוח אדם, ותקני כח האדם של ביה"ס הושמו לתקנים ביחידות אחרות בנציבות.

שינוי ארגוני זה הוא פועל יוצא מדו"ח הביניים של ועדה לבדיקת מבנה נציבות שירות המדינה, שהוקמה בספטמבר 1982⁽¹⁾. בעקבות המלצת הוועדה בנושא ההדרכה, נציב שירות המדינה מינה במחצית השנייה של 1983 ועדה מטעם הנציבות, שעליה הוטל לגבש הצעה "כדבר תיחום הפעילות בנושא ההדרכה ולהקיף את מכלול מערכת ההדרכה בשירות המדינה בתחומי המטה והשדה גם יחד". חברים בוועדה מונו: סגן הנציב למינהל כוח אדם - יו"ר; הממונה על ההדרכה וההשכלה; מנהל ביה"ס המרכזי למינהל; יועץ בכיר לניהול, המועסק על ידי בית הספר.

כל חברי הוועדה עסקו בנושאי הדרכה, מי בדרג הניהולי והייעוצי, ומי בדרג המבצע, ואין להטיל ספק בהבנתם ובנסיגתם בתחום זה, עם זאת, כיוון שלכולם היה עניין אישי בנושא בתוקף תפקידיהם, מן הראוי היה לצרף לוועדה גם חברים, שאינם קשורים באופן ישיר למערכת ההדרכה של הנציבות - הן אנשי נציבות והן אנשים מחוץ לשירות המדינה.

להלן ההמלצות העיקריות של הוועדה מטעם הנציבות, שהוגשו באוקטובר 1983:

(א) הגברת תחומי הפעילות העיקריים של מערכת ההדרכה בשירות המדינה בתחום פעולות המטה.

(ב) תיחום הפעילויות בין רשויות ההדרכה בשירות המדינה והקמתם של צוות היגוי מרכזי, שיהא אחראי לנושאים שנמנו, ושל ועדות משנה מקצועיות לפי תחומי המינהל בשירות.

(ג) חיזוק מעמדו של השירות להדרכה והשכלה כיחידת מטה וביסוס אחריותו לקביעת מדיניות, לפיקוח על המשרדים והנחיותם, להכנת תכניות חדשות וכיו"ב וכן לקביעת תעריפי הדרכה ולפיתוח מאגר מידע ממוחשב. השירות ישוחרר מעריכת פעילות הדרכה בעצמו ויהיה אחראי להתקשרויות עם גופים שמחוץ לשירות המדינה בתחומים, שאינם נמנים עם מגמות ביה"ס, או כאשר השאיפה היא להכשרה אוניברסיטאית.

(ד) ניתוק ביה"ס למינהל מהשירות להדרכה ולהשכלה וקיום קורסים בבית הספר בנושאים מקצועיים.

(1) הוועדה הגישה דו"ח ביניים ביולי 1983, אך עד סיום הביקורת לא הוגש דו"ח סופי ומסכם.

(ה) הפיכת המכון לסגל הבכיר לזרוע עיקרית של שירות המדינה להכשרה ולפיתוח של הסגל הבכיר מדרגה 10.

(ו) הפעלת יחידות ההדרכה המשרדיות בנושאי מטה והדרכה תוך הסתייעות באחד הגורמים בנציבות.

עיון בהמלצות הוועדה והשוואתן אל ההוראות הקודמות, כפי שנתפרסמו בתקשי"ר בפרק על ההדרכה, מלמד, כי חלק גדול מהמלצות הוועדה היו קיימות גם קודם לכן כהוראות בתקשי"ר וכחלק מן המדיניות, לרבות תפקידיו של השירות להשכלה ולהדרכה כיחידת מטה ותפקידיו בית הספר כיחידת ביצוע, וההבחנה ביניהם.

השירות להדרכה ולהשכלה

פעולות מטה של השירות

להלן תפקידי המטה העיקריים של נציבות שירות המדינה בתחום ההדרכה, המוטלים על השירות, שמונה התקשי"ר: קביעת מדיניות ההדרכה בשירות המדינה ומטרותיה; מתן הנחיות כלליות לתכנון ההדרכה וארגונה במשרדים; הכנת תכניות הדרכה רב-שנתיות ושנתיות בעיסוקים, המצויים בכל המשרדים או במשרדים רבים; מתן הנחיות כלליות לתקציב ההדרכה: פיתוח מסגרות ואמצעים לפעולות ההדרכה; קיום קשר עם גופים מחוץ לשירות בנושאים אלה; עריכת סקרים ומחקרים בנושאי הדרכה והערכת פעולות הדרכה; פיקוח על המשרדים. תפקידים אלה מוטלים בפועל על השירות, יחידת המטה של הנציבות בתחום זה.

בתקופת הביקורת הועסקו ביחידה תשעה עובדים: הממונה על השירות, סגנו, ארבעה מרכזים (מהם אחד בחצי משרה), שני עוזרים מינהליים ומזכירה.

הביקורת בדקה את פעולות המטה של השירות והעלתה את הממצאים הבאים:

תכניות עבודה: השירות לא ערך, בדרך כלל, תכניות הדרכה שנתיות ורב-שנתיות במקצועות השונים בשירות המדינה למעט ארבעה נושאים. השירות לא קיבל מהמשרדים, בדרך כלל, תכניות פעולה שנתיות ולא תכנן עמם את תכניותיהם השנתיות.

לדעת הביקורת על השירות להגביר את מעורבותו במשרדים בתחום זה: עליו לדאוג לקבלת תכניות העבודה, להשתתף בהכנתן ולהכין תכניות הדרכה כלל-שירותיות נוספות על אלה שכבר הכין.

סקרים: סקרים ומחקרים לצורכי הדרכה חשובים משתי בחינות עיקריות: אחת, איתור צורכי ההדרכה בשירות; ואחת, הערכת פעולות ההדרכה ומדידת תוצאותיהן כדי להפיק את הלקחים המתחייבים ובעיקר כדי לענות על השאלה הבסיסית, אם הפעולה כשלעצמה - בשים לב גם לעלוותה - אכן הביאה את התועלת המקווה.

כבר בדו"ח שנתי 31 התייחס מבקר המדינה לנושא זה והדגיש את חשיבותו. אולם הביקורת הנוכחית - כמו הקודמת - העלתה, שהשירות לא ערך סקרים לאיתור צורכי הדרכה או להערכת הדרכה באופן שוטף בשנים האחרונות. בתכניות ההדרכה של השירות הוא מתבסס בעיקר על מגעיו השוטפים עם המשרדים ולא על תוצאות של מחקר בסיסי. השירות הסביר כי ערך פעולות חלקיות בתחום זה בגלל הקושי שבעריכת סקרי הערכת הדרכה לקורסים, הנערכים בשיתופו, בהיותם קורסים בעלי אופי אקדמי כללי ולא קורסים שנועדו להקניית חומר בסיסי מקצועי בתחומים ספציפיים. השירות איננו עורך סקרים להערכת הדרכה בנושאים שבתחום טיפולו של בית הספר למינהל, שבעיקרם הם נושאים מקצועיים ויעודיים.

לדעת הביקורת על השירות לזווג סקרים להערכת הדרכה ולאיתור צרכי הדרכה בכל התחומים במתכונת שתקבע, בשיתוף עם בית הספר למינהל.

פיקוח והדרכה: כדי להפעיל פיקוח יעיל על השירות לקבל דו"חות מפורטים מן המשרדים לגבי פעולות ההדרכה, הנערכות בהם. עליו לנתח את הדו"חות לפי נושאי ההדרכה, מקום עריכת

הפעילות, תשלומים בעד אכסון והארכה, תעריפי שכר מרצים, מספר המשתתפים. כמו כן עליו לבדוק אם מקוימות הוראות השירות בנושאי ההדרכה השונים. במקביל על המרכזים בשירות לייעץ למשרדים ולשתף עמם פעולה בארגון פעולות הדרכה.

השירות לא ביצע פעולות אלה בהיקף הרצוי. נמצאו בשירות דו"חות ביצוע הדרכה מ-5 משרדים ויחידות סמך בלבד; השירות לא ניתח את פעולות המשרדים ולא בדק בהם אם הוראותיו והנחיותיו בנושאי הדרכה מקוימות על ידיהם. השירות השיב כי השתלבותו במערך הממוכן של הנציבות החל ב-1.1.86 תסייע להרחבת הפיקוח ולהעמקתו.

מיכון: כדי שמערך ההדרכה יפעל ביעילות ויהיו לפניו נתוני הדרכה עדכניים, מן הראוי היה למכן את הנושא. כבר בדו"ח שנתי 31 (עמ' 173) ציין מבקר המדינה את החשיבות של מאגר מידע מקיף ומפורט על אודות פעולות ההדרכה להשגת נתונים אמינים, שסייעו בתכנון פעולות ובהפעלת פיקוח על המשרדים.

עד סוף 1985 נערכו פעולות חלקיות למיכון ההדרכה: בסוף שנת 1985 חלה התקדמות בנושא והחל ב-1.1.86 משולבים במערך הממוחשב כל הקורסים המרכזיים של השירות. השירות ממשיך בפעולות לשלב את פעולות ההדרכה של משרדי הממשלה במערך ההדרכה הממוכן.

כמו כן נערך השירות למיכון תוצאות סקר יחידות הדרכה, שעיקריו איסוף נתונים כלליים על יחידות ההדרכה ב-1985. עיבוד הסקר נשלם בתקופת הביקורת, ונתוניו אמורים להיות ממוכנים במחשב משרד המשפטים. לדעת הביקורת, על השירות לעדכן באופן שוטף את הנתונים, שנתקבלו מן הסקר, ולהעבירם למחשב הנציבות, כדי שישמשו כחלק מהמאגר הקבוע של נתוני ההדרכה.

נוכח העובדות המתוארות, מן הראוי, שהשירות יתן דעתו על הגברה והעמקה של פעולותיו בתחומי המטה. הגברת פעילות המטה יכולה להתבצע גם על ידי שינוי בעבודת היחידה - ניתן לקבוע, שכל מרכז יהיה מופקד דרך קבע על קיום קשר עם משרדים אחדים. באופן כזה, בנוסף לתפקידיו האחרים, יהיה כל מרכז אחראי לפעולות המטה של השירות באותם משרדים, שיהיו בתחום טיפולו, כפי שהדבר נעשה בנציבות במחלקת העובדים ובמחלקת התקן.

בית הספר המרכזי למינהל

בית הספר המרכזי למינהל הוא זרוע הביצוע העיקרית לפעולות הדרכה בשירות המדינה. ביה"ס נמצא בירושלים בבניין, שנשכר מהאוניברסיטה העברית בשכר דירה שנתי של \$170,000, ובו כיתות לימוד וחדרי מגורים. ביה"ס מהווה משק סגור, שהכנסותיו אמורות לכסות את הוצאותיו. בשנת הכספים 1984 הסתכם תקציבו ב-277.8 מיליון שקל וההוצאה בפועל הייתה 141.7 מיליון שקל; ל-1985 יועדו בתקציבו 481 מיליון שקל.

במועד הביקורת הועסקו בביה"ס 11 עובדים: מנהל ביה"ס, שתי מזכירות, חמישה מרכזי מגמות לימוד, ספרן, מנהל משק, אחראי תחזוקה.

ביה"ס עורך קורסים בתחומי מינהל ייחודיים לשירות המדינה (הכרת השירות, חישוב משכורת, כוח אדם וכד'). הקורסים מיועדים בעיקר לעובדי הדירוג האחד, שקידומם בדרגות מותנה, על פי התקשי"ר, בהשתתפות בקורסים בביה"ס. קורסים אחדים מיועדים לדרגי מינהל בינוניים ובכירים בדירוג המח"ר (ביקורת פנימית, מערכות מידע וניתוח מערכות ענ"א).

בשנת 1984 ערך ביה"ס 76 פעילויות: חמישה ימי עיון וסדנאות ו-71 קורסים; 40 קורסים התנהלו בירושלים ו-31 בערים תל אביב, חיפה ובאר שבע. כמחצית ממספר הקורסים התנהלו בתנאי פנימיה.

העסקת עובדי מדינה כמרצים

1. לפי הוראות התקשי"ר, מותר לעובדי מדינה בהגבלות מסויימות, להרצות בתשלום בקורסים, הנערכים במסגרת שירות המדינה. להלן עיקרי ההוראות בנידון:

(א) עובד, הרוצה לעסוק בהדרכה בשירות בשעות העבודה, מחוץ לשעות העבודה, או בהיותו בחופשה חייב לקבל היתר ממנהל היחידה, בה הוא מועסק (אלא אם כן מדובר בלא יותר מארבע שעות בחודש, באופן לא קבוע או בהיותו בחופשה). אין הדרכה בשירות טעונה היתר כעבודה פרטית.

(ב) מתן היתר כאמור כפוף לסייגים הבאים: מספר שעות ההדרכה בחודש אחד לא יעלה על 50, מהן לא יותר מ-18 בתוך שעות העבודה; מספר שעות ההדרכה ביום לא יעלה על שבע, מהן לא יותר משלוש בשעות העבודה. אין הגבלות אלה חלות בימים בהם העובד נמצא בחופשה.

(ג) עובד, שכתוצאה מעבודתו בהדרכה בשירות לא עבד לפחות ארבע שעות ביום בעבודתו הרגילה, ידווח על יום זה כיום העדרות.

(ד) עובד, המועסק בהדרכה בשירות בהיתר, זכאי לתשלום בעד שעות הדרכה ובעד שעות ביטול זמן בנסיעה ובהמתנה לפי התעריפים שנקבעו לכך וכן לקצובת אש"ל ולהוצאות נסיעה – זאת כפוף למספר סייגים:

(1) כשההדרכה ניתנת בשעות העבודה מוקטן התשלום ב-25% מן התעריף הקובע, ואין העובד זכאי לפיצוי בעד ביטול זמן.

(2) עובדים אינם זכאים לתשלום עבור הדרכה בשירות, הניתנת בשעות העבודה, בנסיבות הבאות:

עובדים שבין תפקידיהם הקבועים כלולה הדרכה בנושאים מסוימים לקבוצה מסוימת – בעד הדרכה באותם נושאים לאותה קבוצה.

עובדי השירות להדרכה ולהשכלה שבנציבות שירות המדינה.

עובדי הדרכה במשרדים – עבור הדרכה במשרדיהם.

עובדים בכלל – בעד הדרכה לכפופים להם ביחידותיהם.

כל אלה זכאים, עם זאת, לתשלום, אם ההדרכה ניתנת אחרי שעות העבודה הנהוגות או בחופשה.

2. את המרצים מבין עובדי המדינה ניתן לחלק ל-3 קבוצות: עובדי נציבות שירות המדינה, שביה"ס פועל במסגרתה (כעשרה עובדים), עובדי משרד האוצר (בעיקר מיחידת החשב הכללי) ועובדים משאר משרדי הממשלה. עובדים אלה הרצו בעיקר על נושאי עבודתם ובדרך כלל בשעות עבודתם, להוציא שניים מעובדי הנציבות ועובד אחד ממשרד המשפטים, שהרצו בנושאים כלליים ובדרך כלל על חשבון חופשתם.

ביה"ס מעסיק עובדי מדינה בהדרכה גם בנושאים כלליים ולא רק בנושאי עבודתם הייחודיים לשירות המדינה; לדעת הביקורת בנושאים הכלליים ניתן למצוא מרצים מתאימים גם מחוץ לשירות המדינה.

3. הביקורת בדקה את מספר שעות ההדרכה של עובדי מדינה אחדים במסגרת ביה"ס. מהבדיקה עולה:

(א) בדרך כלל המרצים לא חרגו ממכסת השעות המותרת להם על פי התקשי"ר – 50 שעות לחודש בסה"כ, מזה לא יותר מ-18 בשעות העבודה. חלק מן העובדים הרצו עד 15 שעות בחודש; מרצים קיבלו תשלום גם עבור שעות הכנה וביטול זמן.

(ב) קבוצה מצומצמת של עובדי מדינה – עובדי נציבות שירות המדינה, משרדי הפנים, המשפטים, והחינוך והתרבות – הקדישה להדרכה עשרות שעות בחודש. עובד הנציבות ועובד משרד המשפטים הרצו רוב הזמן על חשבון חופשתם (החופשה לא הייתה רצופה אלא ניטלה לשיעורין, כדי שתחפוף את השעות בהן הדריכו). פעמים אחדות עלה מספר השעות (כולל הכנה וביטול זמן) בהרבה על מכסת שעות ההדרכה המירבית הקבועה בתקשי"ר. לדוגמה, בתקופה שבין מארס לנובמבר 1985 הקדיש עובד הנציבות להדרכה בין 55 ל-71 שעות בחודש, ובאותם חודשים דיווח גם על שעות נוספות בעבודתו – בין 34 ל-50 שעות.

עובד משרד החינוך והתרכבות דיווח על 57 שעות באוגוסט 1985. עובד משרד המשפטים דיווח במאוס 1985 על 59 שעות. עובד משרד הפנים דיווח בספטמבר 1985 על 74 שעות. הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה כי המקרים החריגים יטופלו על ידה.

(ג) לפי התקשי"ר, כמצוטט לעיל, עובד שכתוצאה מהדרכה בשירות לא עבד לפחות ארבע שעות ביום, דיווח על יום זה כיום העדרות. במקרים רבים עובדי מדינה מרצים בביה"ס שלוש שעות רצופות על חשבון זמן עבודתם (ביה"ס מקפיד שלא לשבצם ליותר שעות באותו יום); הרצאה של שלוש שעות על חשבון זמן העבודה עלולה לגרום העדרות בת ארבע שעות של עובד ממשרד, אם יובאו בחשבון זמן נסיעה הלוך ושוב ובירורים בביה"ס.

4. על פי התקשי"ר, נקבעים תעריפי ההדרכה על ידי ועדה המתמנית על ידי נציבי שירות המדינה. יושב ראש הוועדה הוא הממונה על השירות להדרכה ולהשכלה, וחבריה האחרים הם 11 נציגים ממשרדי ממשלה ומגופים ציבוריים – מרכז קופת חולים, האוניברסיטה העברית, המכון לפירון העבודה.

בין חברי הוועדה שמקרב משרדי הממשלה היו גם שני עובדי אגף החשב הכללי, שהרצו מדי פעם בשכר בשירות המדינה.



החסדרים להעסקת עובדי מדינה בהדרכה בשירות, נקבעו, כאמור, בתקשי"ר; לנוכח הסדרים אלה ובעקבות הממצאים הביקורת מעירה:

1. שיתוף עובדי המדינה במסגרת השתלמויות, קורסים וכד', בהדרכת עמיתיהם בשירות בתחומי מומחיותם הוא כשלעצמו דבר חיובי; אולם יש לתת את הדעת על מספר קשיים המתעוררים אנכ כך:

(א) עבודת הדרכה של עובד בהיקף של עד 50 שעות בחודש, מהן 18 בשעות העבודה הרגילות, עלולה להוות הפרעה לא מבוטלת למהלך התקין של עבודתו הקבועה של אותו עובד. הדבר אמור בייחוד, אם עובד ידריך חודשים רבים בשנה וההדרכה תהפוך מעין עבודה נוספת קבועה.

(ב) אין התקשי"ר מבהיר דיו אם התקרה של 50 שעות בחודש, מהן 18 בשעות העבודה, נקבעה בהתחשב גם בשעות הכנה וביטול זמן. הנציבות הודיעה לביקורת כי מכסת השעות שנקבעה איננה כוללת ביטול זמן ושעות הכנה משום שלדעתה אין לכך מקום. לדעת הביקורת, אם שעות ההכנה וביטול הזמן נוספים ל-50 שעות ההרצאה, המותרות על פי התקשי"ר, מחריפה עוד יותר הבעיה של הפרעה למהלך העבודה התקין, ויש בכך משום הגזמה נוספת בהיקף השעות בהן מותר לעובד מדינה להרצות בכלל ולהעדר מעבודתו בפרט, וגם לקבל שכר.

(ג) במסגרת עבודת הדרכה בשירות אף מחוץ לשעות העבודה הרגילות, יש להביא בחשבון את צורכי תפקידו הקבוע של העובד מבחינת העסקתו במשרד גם בשעות נוספות. אין זה סביר להתיר לעובד הן מספר רב של שעות הדרכה, לרבות הכנה וביטול זמן בנסיעות, והן עבודה בשעות נוספות במשרתו הקבועה.

2. מעובד המדריך עובדים אחרים נדרש מאמץ נוסף; אולם אף על פי כן, ההסדר, שלפיו מותר לעובד כזה להדריך 18 שעות בחודש בשעות העבודה הרגילות ולקבל עבורן גם את משכורתו הרגילה וגם 75% מהתעריף של שעות הדרכה, אינו מניח את הדעת. לדעת הביקורת, יש לבחון מחדש את סבירותו של ההסדר כדי לצמצם את ההדרכה בשירות בשעות העבודה ובפרט בשכר. על הנציבות להגביל את מספר החודשים שבהם מותר יהיה לעובד להגיע לשיעורים המירביים שייקבעו.

3. ריכוז חלק גדול משעות ההדרכה (למעט הדרכה בקורסים בנושאי ענ"א) בידי מספר קטן יחסית של עובדי נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר, אשר יש להם קשרי עבודה שוטפים עם השירות להדרכה ועם בית הספר למינהל שבמשרד, יש בו טעם לפגם, משום שהדבר עלול להיות כרוך במצבי ניגוד עניינים. בהקשר זה יש להעיר כי אין מקום לכך שעובדים, שהם חברי הוועדה לקביעת תעריפי הדרכה, יועסקו כמרצים בשכר, כל עוד הם מכהנים בוועדה זו.

העסקת יועצים

מ-1983 מעסיק ביה"ס למינהל יועצים בחוזים קבלניים על פי אישור ועדת מחקרים וסקרים במשרד האוצר. היועצים אמורים לסייע בהתוויית מדיניות הדרכה ובארגון הקורסים. בשנת 1984 הסתכמה ההוצאה לייעוץ ב-6.4 מיליון שקל (במקום 3.6 מיליון שקל שתוכננו בתקציב).

בתקופת הביקורת העסיק בית הספר חמישה יועצים. כל היועצים הועסקו כקבלני שירותים עצמאיים ונחתמו עמם חוזים בהתאם. השכר ששולם להם נקבע על ידי נציבות שירות המדינה לפי תעריף יועצים לניהול. בנובמבר 1985 היה התעריף ליועץ בכיר לניהול א' (שלפיו שולם ליועצים א', ב' וג') 116,500 שקל ליום. ממאי עד נובמבר 1985 שולמו ליועצים א' וב' כ-5 מיליון שקל ליועץ.

1. עבודה נוספת של עובד מדינה במשרד ממשלתי אחר, שאיננה במסגרת תפקידו, דינה כדין עבודה פרטית על פי הוראות התקש"ר, והיא טעונה היתר לעובד. בהתאם להוראות התקש"ר, אחד התנאים למתן היתר הוא, כי "העבודה הפרטית לא תקשור את העובד עם יחיד, עם תאגיד, או עם מוסד העומדים בקשר כספי מסחרי או ענייני, עם היחידה שבה מועסק העובד או עם כל יחידה אחרת, שאתה הוא נוהג לבוא בקשר לרגל עבודתו בשירות". הוראות אלה חלות גם על עובדי המוסד לביטוח לאומי, שלפי החוק, תנאי עבודתם כתנאי העבודה של עובדי המדינה. אחד היועצים הינה מנהלת מחלקת ההדרכה במוסד לביטוח לאומי. המוסד לביטוח לאומי נתן היתר עבודה פרטית לעובדת זו לצורך עבודתה כיועצת בבית הספר למינהל. לדעת הביקורת המוסד לא שקל די הצורך את מידת הקשר של אותה עובדת עם בית הספר בתוקף עבודתה השוטפת במוסד לנוכח ההוראות האמורות של התקש"ר.

2. יועץ אחר הינו מנהל מחלקת הפרסומים באגף החשב הכללי, והוא אמור, בין היתר, להנחות את הפקידות הבכירה של המשרדים ביישום הוראות התכ"ם. ייעוצו לביה"ס, שאף הוא פועל במסגרת משרד האוצר, היה בהכנת קורסים בנושאים של הוראות התכ"ם. ייעוץ זה כלול לכאורה בתפקידו בשירות. אם נגרמה לעובד עבודה נוספת בגין ייעוצו לביה"ס, מן הנכון היה להעסיקו לשם כך שעות נוספות, כפי שמורה התקש"ר, ולא היה מקום להעסיקו מטעם ביה"ס בחוזה קבלני. בנוסף להיותו יועץ לביה"ס הרצה בשכר בקורסים. בתקופה מאי - נובמבר 1985 שילם משרד האוצר לעובד האמור 2.5 מיליון שקל בגין תפקידו כיועץ לביה"ס ועבור שעות הדרכה.

בעקבות הביקורת הופסקה עבודתו של היועץ הנ"ל בנובמבר 1985.

3. אשר ליועץ ב', פנה מנהל ביה"ס לחשב משרד האוצר בפברואר 1983 וביקש אישור להעסיקו כיועץ מיוחד לשם עריכת סקר מקיף על צורכי ההדרכה וההשתלמות של הדרג הניהולי, של המינהל הכספי ושל המזכירות במשרדי הממשלה. האישור ניתן; על פי מסמך, שהגיש היועץ ב-1984, הוא עמד לסיים את הסקר במאוס 1985. עד מועד סיום הביקורת הסקר לא הושלם.

4. שני היועצים א' וב' הגישו לביה"ס קבלות/חשבוניות מס לגביית התשלום כנדרש. יועץ ג' הגיש את חשבוניתו על נייר פירמה במקום קבלה/חשבונית מס. הביקורת בדקה במשרדי המכס ומע"מ והסתבר, שיועץ זה רשום כעוסק מורשה. על פי חוק מס ערך מוסף, "עוסק חייב להוציא לקונה חשבונית עיסקה על כל עיסקה או חלק מעיסקה גם אם הם פטורים ממס". העובדה שביה"ס, שהוא חלק ממשרד האוצר, וגזברות המשרד טיפלו בתביעה לתשלום ללא חשבונית עיסקה, כנדרש על פי החוק, ושילמו על פיה, אינה עולה בקנה אחד עם מינהל תקין. עם זאת באוגוסט 1985 ניכה המשרד משכרו של היועץ סכומים עבור מע"מ ומס הכנסה למפרע. ביה"ס השיב לביקורת כי היועץ החל להגיש מנובמבר 1985 חשבוניות מס כנדרש.

יועץ ב' נהג לצרף לחשבוניות מסמך המפרט את עבודתו עבור ביה"ס; יועצים א' וג' לא פירטו. לדעת הביקורת יש לדרוש גם מיועצים אלה מסמך לוואי מפורט.

עלות ההדרכה

1. קורסים אחדים בנושאי מזכירות וכוח אדם בוצעו עבור בית הספר למינהל על ידי בית ספר של ההסתדרות הכללית בתל אביב. ביה"ס למינהל שילם לביה"ס של ההסתדרות עבור ביצוע הקורסים האמורים כ-32,000 שקל לשעה החל באוקטובר 1985. ביה"ס למינהל גבה מהמשרדים עבור השתתפות עובדיהם בקורסים סכום של 50,000 שקל לשעה.

2. ביה"ס גבה מן המשרדים סכום, שנע בין 22,000 שקל ל-25,000 שקל ליום השתתפות של עובד מדינה בקורס בתנאי פנימייה. הסכום הוא על פי תחשיב הכולל את המרכיבים אכסון, כלכלה, שכר מרצים, הוצאות גלוות, והוא מבוסס על השתתפות של 25 תלמידים בכל קורס. מספר שעות ההרצאה וימי האכסון מחושבים בהתאם לתכנית הקורס. המרכיב העיקרי הוא האכסון והכלכלה - כ-3/4 מעלות כל הקורס - כאשר כמחצית ממספר הקורסים נערכים בתנאי פנימייה.

קורס בתנאי פנימייה כרוך בהוצאה ניכרת של המשרד המפנה אליו עובדים; הנושא של עלות ההדרכה נבדק על ידי ועדה שמינה נציב-שירות המדינה בשנת 1982 (בוועדה נכללו מנהל ביה"ס, עובד המשרד אחר, המשמש עתה יועץ בביה"ס, ועובד הנציבות). הוועדה הגיעה למסקנה שאין לשנות את מערכת ההדרכה בתנאי פנימייה הנהוגה בביה"ס למינהל.

לדעת הביקורת, לנוכח הקיצוצים הנדרשים כיום בתקציב המדינה והעלות הגבוהה של שכירת מבנה ביה"ס יש לבדוק את הנושא מחדש בהשתתפות גורמים, שאינם קשורים למערכת ותוך התבססות על סקרים להערכת הדרכה. במסגרת בדיקה כזו יש לשקול אם ניתן לצמצם את הוצאות ההדרכה על ידי מעבר להדרכה מקומית במקום השיטה הריכוזית בתנאי פנימייה.



ממצאי הביקורת עולה, כי השירות להדרכה ולהשכלה בנציבות שירות המדינה לא מילא כנדרש את כל תפקידי המטה שנקבעו בהוראות התקשי"ר.

ביה"ס למינהל העסיק עובדי מדינה בהדרכה בשכר בשיעור שחרג פעמים אחדות מהמותר בהוראות התקשי"ר. הביקורת עמדה על כך שהתרת עבודת הדרכה בהיקף גדול - כולל שעות ההכנה, הנסיעה וההמתנה הכרוכות בכך - עלולה להוות הפרעה רצינית למהלך התקין של עבודתו הקבועה של העובד, כמיוחד אם הדבר נמשך - כפי שהיה במקרים אחדים - מרי חודש בחודשו. עוד העירה הביקורת כי אין זה סביר, שעובד מדינה יקבל שכר הן עבור עבודתו והן עבור הדרכה בשירות בגין אותן שעות עבודה.

לדעת הביקורת, דרוש שהנציבות תפעל לצמצם את ההיקף והתדירות של ההדרכה בשכר הניתנת על ידי עובד אחר, בפרט בשעות העבודה, ותבחן מחדש את הוראות התקשי"ר המאפשרות תשלום עבור הדרכה, הניתנת בשעות העבודה, בנוסף על המשכורת השוטפת.

כמו כן דרוש, שהנציבות תבדוק מחדש את נושא ההדרכה בתנאי פנימייה עקב העלות הגבוהה של הדרכה בתנאים אלה.