

משרד הפנים

רשות האוכלוסין וההגירה

ניהול משאבי האנוש ברשות האוכלוסין וההגירה

תקציר

רקע כללי

רשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין) הוקמה מכוח החלטת ממשלה מאפריל 2008. ייעודה של הרשות הוא להסדיר את מעמדם החוקי של אזרחי המדינה, של תושביה ושל הזרים השוהים בה בהתאם למדיניות הממשלה ולמערכת החוקים והתקנות שיישומם הוא בסמכות הרשות. החל ב-2008 בתהליך שארך כשלוש שנים קובצו ברשות האוכלוסין יחידות ממשרד הפנים, ממשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - התמ"ת)¹ וממשטרת ישראל, וגם נקלטו בה עובדים חדשים. ליחידות אלה מאפיינים שונים, הן מבחינת תחומי העיסוק, הן מבחינת תנאי העבודה. גיבוש המערך הארגוני של הרשות בתקופה שלאחר הקמתה וניהול כוח האדם שבה במהלך שנות פעילותה הם משימה מורכבת ובלתי שגרתית בתחום ניהול המשאב האנושי בשירות המדינה. בתקופת הביקורת כיהן מר אמנון בן עמי כמנכ"ל הרשות.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2015 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת ברשות האוכלוסין בנושא ניהול משאבי האנוש². בביקורת נבדקו הנושאים האלה: המבנה הארגוני ותקן כוח האדם; העסקת עובדים בעבודה בלתי צמיתה (להלן - עב"ץ); העסקת עובדים שלא על פי היקף משרתם; כוח האדם באגף הביטחון. בדיקות השלמה נעשו בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) ובמשרד האוצר - באגף השכר והסכמי העבודה ובאגף התקציבים (להלן - אג"ת).

1 בשנת 2013 שונה שם משרד התמ"ת למשרד הכלכלה.

2 לאחר סיום הביקורת ועד ינואר 2016 נעשו בירורים נוספים לצורך השלמת המידע.

הליקויים העיקריים

המבנה הארגוני ותקן כוח האדם

נמצא כי תקן כוח האדם³ של הרשות היה שגוי ולא רלוונטי משום שלא שיקף את כוח האדם ואת המבנה של חלק מיחידותיה, ואף לא את כוח האדם והמבנה הנחוצים לה. תקן כוח האדם של הרשות לא ייצג את המבנה הארגוני שנקבע לה, את המדרג בין היחידות, את המדרג בין העובדים, ואת מספר המשרות שהוקצו לרשות.

נמצאו הבדלים ניכרים בין המבנה הארגוני המשתקף מתקן כוח האדם של הרשות לבין המבנה בפועל. כך לדוגמה נמצא כי בראש מינהל האוכלוסין ברשות מכהנים שני מנהלי אגפים וכי שוררת אי בהירות באשר לגורם הנושא באחריות הכוללת לניהול המינהל.

לנוכח מצוקת כוח האדם העסיקה הרשות עשרות בקרי גבול⁴ בתפקיד של אחראי משמרת (להלן - אחמ"ש) הממונים על בקרי הגבול. בקרים אלה לא נבחרו לתפקיד אחמ"ש באמצעות מכרז, אלא לפי החלטת מנהל המינהל. אחמ"ש הוא תפקיד בכיר יותר מבקר הגבול, וככלל, רמת הבכירות הגבוהה שלו אמורה להתבטא גם בתנאי שכר טובים יותר. מן הראוי למנוע פגיעה בזכויותיהם של בקרי הגבול עקב העסקתם בתפקידים בכירים יותר.

ראש צוות במינהל האכיפה והזרים הוא תפקיד הבכיר מתפקיד מפקח ההגירה. רשות האוכלוסין הטילה תפקיד של ראש צוות על 50 מפקחי הגירה, באופן קבוע ובמשרה מלאה, מבלי שהם נבחרו לתפקיד זה בהליך המקובל בשירות המדינה. תנאי השכר של 50 המפקחים האלה נותרו כשל מפקחי הגירה. ההבדל בין שני התפקידים ובין רמת בכירותם עשוי להתבטא גם בתנאי שכר שונים.

הרשות מנהלת ומפעילה את מערך כוח האדם שברשותה בסטייה ניכרת מהתקן שאושר לה על ידי נש"ם, והדבר אינו עולה בקנה אחד עם סדרי המינהל התקין. בשל כל אלה נפגעה במידה רבה היכולת לנהל את המשאב האנושי ברשות, לעקוב אחריו ולפקח עליו.

נמצא פער ניכר בין תקן כוח האדם של רשות האוכלוסין לבין מצבת העובדים: באפריל 2015 היו רשומות בתקן 2,430 משרות, ואילו מספר המשרות המאוישות היה 1,786 בלבד. המשרות הלא מאוישות נחלקו למשרות שלא אוישו באופן זמני (119 משרות) ומשרות שלא אוישו באופן קבוע (525 משרות). עולה כי 22% מהמשרות בתקן הרשות (525 משרות) לא היו מאוישות באופן קבוע. גם לאחר

- 3 "תקן כוח האדם" הוא רשימת המשרות ולצדן טווח הדרגות של האמורים לאיישן, אשר נקבעת עבור כל יחידה מיחידותיו של גוף ממשלתי.
- 4 חלק מתפקידו של בקר הגבול הוא לזהות את העוברים בגבול ולרשום אותם, ולערוך תשאול ראשוני של נוסעים החשודים שמטרת כניסתם לארץ מפרה את חוקי המדינה; תפקידיו של האחמ"ש הם בין השאר להתמודד עם האנשים שהכניסה לארץ או היציאה ממנה נאסרה עליהם, וכן לתשאל נוסעים אשר חשודים כאמור.

שהרשות הפחיתה 280 משרות מהתקן נותרו בו 2,150 משרות, ואילו התקציב מספיק למימון איושן של 1,854 משרות בלבד. בשל כל אלה, תקן הרשות לא היה יכול לשמש כלי לניהול משאבי האנוש של הרשות.

תקן שאינו תואם את המבנה הארגוני הנדרש ואת המשאבים התקציביים העומדים לרשות רשות האוכלוסין, ואשר כולל מאות משרות שיש למחוק ממנו, עלול לפגוע באופן ניכר ביכולת הרשות לנהל כראוי את כוח האדם שלה ולהקשות על נש"ם לקיים בקרה ראויה.

מרבית עובדי הרשות בארבעת מינהליה עוסקים במתן שירות לציבור. משום כך ניהול מערך כוח האדם של הרשות ראוי שיהיה כרוך בהליכי מדידה והערכה של השירותים שמעניקה הרשות. נמצא כי לרשות אין נתונים כוללים על רמת השירות בכלים באופן מלא.

נש"ם, אשר מתפקידה לבקר את השימוש בתקן, הותירה על כנו במשך כמה שנים תקן כוח אדם שגוי שאינו הולם את צורכי הרשות. נש"ם החלה בבקרה של תקן הרשות רק בנובמבר 2014 ולא התריעה על הליקויים האמורים בכל הנוגע למדרג שגוי של התקן, ובכך לא מנעה מהרשות לנהל את משאבי האנוש שלה באופן לקוי.

רשות האוכלוסין לא איישה את כל המשרות הפנויות שבתקן כוח האדם שלה. גם לאחר שהרשות פעלה לעדכון התקן לאחר סיום הביקורת נותרו 143 משרות פנויות.

ליקויים בהליכי איוש משרות

מאז יולי 2011 לא איישה הרשות את משרת הסמנכ"ל למינהל ולמשאבי האנוש. רק בנובמבר 2014 נבחר במכרז סמנכ"ל חדש. במשך שלוש שנים בתקופה קריטית לגיבושה של הרשות פעלה הרשות ללא סמנכ"ל למינהל - תפקיד המקנה סמכויות ותחומי אחריות רחבים שנקבעו בתקשי"ר. מנכ"ל הרשות היה אמון על איוש המשרה. בהותרת מצב זה תקופה ממושכת כל כך נפגעה יכולת הרשות לנהל את כוח האדם שלה ביעילות, ובפרט לפגוע בבניית יחידותיה.

סגן נציב שירות המדינה (להלן - סגן הנציב), אשר היה מופקד על הנחיה ובקרה של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בדבר הטיפול במשאב האנושי עד דצמבר 2013, לא דרש לקבל הסברים בנושא ממנכ"ל רשות האוכלוסין ולא התריע בכתב לפני נציב שירות המדינה על שהמשרה אינה מאוישת במשך שנים.

נמצא עיכוב ממושך באיוש שלוש משרות של מנהלי לשכות ברשות האוכלוסין שעלול לפגוע בתפקודה התקין של הרשות. הצורך באיוש משרות אלה עולה ביתר שאת לנוכח ממצאים שהעלתה הרשות, שלפיהם עבודת הלשכות מתאפיינת ככלל בעומס עבודה ובזמן המתנה ממוצע ממושך לקבלת שירות.

במשך ארבע שנים, מאוקטובר 2010, איישה הרשות רק 23 מ-40 המשרות הפנויות של אחראי המשמרת. רק במהלך הביקורת פרסמה הרשות מכרזים לאיוש 17 המשרות הנוספות ו-15 מהן אוישו עד דצמבר 2015.

העסקת עובדים בעבודה בלתי צמיתה

התקשי"ר קובע כי העבודה בשירות המדינה נחלקת לשני סוגים עיקריים: עבודה צמיתה ועבודה שלפי טיבה אינה צמיתה. על פי התקשי"ר המונח "עבודה בלתי צמיתה" מוגדר כעבודה הנובעת מלחץ עבודה חולף, עבודה הקשורה בביצוע משימה חולפת ובמילוי מקום של עובד הנעדר מן העבודה. בית הדין לעבודה קבע בפסיקתו כי עב"ץ היא עבודה זמנית, אשר אינה יכולה להימשך תקופה בלתי מוגבלת ובלתי מוגדרת⁵.

נמצא כי באפריל 2015 העסיקה הרשות 1,017 עובדים במשרות עב"ץ, אף שמאות מהם הועסקו במשימות קבועות: 104 עובדים הועסקו במשך כשנתיים; 87 הועסקו במשך כשלוש שנים; 410 הועסקו במשך כארבע שנים; 189 הועסקו במשך חמש שנים או יותר. בין מאות המועסקים במשרות עב"ץ היו גם מנהלים בכירים. העסקת עובדים אלה במשרות עב"ץ אינה מתיישבת עם הוראות נש"ם ועם פסיקת בית הדין הארצי לעבודה.

העסקת עובדים שלא על פי היקף משרתם

על פי הנחיות נש"ם אין להעסיק בשעות נוספות עובד המועסק במשרה חלקית אם צורת העסקה זו קבועה, שכן זכויותיו הסוציאליות מחושבות בהתאם להיקף משרתו שנקבעה בתקן. נמצא כי רוב בקרי הגבול שהועסקו במשרה שהיקפה 50% (290 בקרי גבול מתוך 590) עבדו בקביעות לכל הפחות שלושה או ארבעה ימים מלאים בשבוע מתוך שבוע של חמישה ימי עבודה, כלומר, היקפי משרותיהם בפועל היו 60% או 80%. מכך עולה שבאופן מובנה וקבוע שיעור המשרה שבה הועסקו עובדים אלה היה גבוה יותר מזה שבתקן משרתם.

נוח האדם באגף הביטחון

באגף הביטחון ברשות האוכלוסין מועסקים כ-130 עובדים. מעת הקמת הרשות ועד מועד סיום הביקורת כל העובדים היו עובדי חברות פרטיות, למעט מנהלת האגף. נמצא כי באגף הביטחון כמה משרות שהעובדים בהן הם בעלי סמכויות שאין להטיל על מי שאינו עובד המדינה. לדוגמה, לעובדת כלשהי ניתנה הרשאה למערכת ממוחשבת של שירות הביטחון הכללי לצורך טיפול בבדיקות ביטחוניות וכן ניתנה לה הרשאה לקיום קשר עם משטרת ישראל לצורך בדיקת רישום פלילי, בין השאר של עובדי החברה המעסיקה אותה. לעובדת אחרת ניתנה הסמכות לאשר תשלומים של הרשות לחברה שמעסיקה אותה.

במשך יותר מחמש שנים התריעה מנהלת אגף הביטחון על הצורך להוסיף לאגף משרות של עובדי מדינה כדי לבצע משימות שבסמכות עובדי המדינה, כנדרש בחוזר נש"ם. עד ינואר 2016 לא נוספו משרות לאגף הביטחון.

5 ע"ע 389/99 חסון נ' משרד השיכון והבינוי, פד"ע לט 358 (2003).

בדצמבר 2013 נקבע שיש צורך במשרת מנהל תחום החירום ברשות, שבאחריותו להכין את הארגון לשעת חירום. הרשות לא פעלה לאיוש המשרה ממשאביה, כנדרש.

ההמלצות העיקריות

על מנכ"ל רשות האוכלוסין ועל נש"ם לבחון באופן מעמיק את תקן הרשות לנוכח מבנה יחידות הרשות בפועל וכנגד התקציב המאושר לרשות. יש להמשיך ולפעול לביטול הפערים אשר פורטו לעיל ולוודא שהתקן יותאם לפריסה בפועל של המשרות ברשות ולתפקידי העובדים. עוד עליהם לקיים עבודת מטה מפורטת עם אג"ת כדי לאתר משרות בתקן שלא תוקצבו בתקציב הרשות ואשר יש בהן צורך חיוני לשם תפקוד יחידות הרשות. עליהם לבחון כל משרה ולהחליט האם לבטלה או להקצות בעבורה מהתקציב.

על מנכ"ל רשות האוכלוסין לבחון עם נש"ם את נושא העסקתם של בקרי הגבול כאחמ"שים, שלא לפי הגדרת תפקידם בתקן, וכן לבחון את סוגיית הפער בשכר המשולם לעובדים אלה. בחינה כזו יש לעשות גם בנוגע למפקחי הגירה אשר מועסקים כראשי צוותים. על מנכ"ל רשות האוכלוסין ועל נש"ם בשיתוף אגף השכר והסכמי העבודה לפעול לאתגר כדי שלא יקופחו זכויותיהם של בקרי הגבול ושל מפקחי ההגירה.

על מנכ"ל רשות האוכלוסין לאתר משרות פנויות בתקן הרשות, לרבות משרות ניהול, ולפעול לאתגר לאיושן, בתוך פרק זמן קצר ככל הניתן. על הרשות לאתר בתקן משרות שאין להן גיבוי בתקציב הרשות, אך חיוניות לשם תפקוד יחידות הרשות. אם יימצאו משרות כאלה יש להעביר את המידע על כך, לרבות הנימוקים לצורך במשרות אלה, לנש"ם ולאג"ת במשרד האוצר, וזאת כדי לקבל החלטה משותפת בנוגע לכל משרה, האם יש לבטלה או להקצות בעבורה מהתקציב.

על מנכ"ל הרשות לפעול לריכוז מידע בדבר הליכי מדידה והערכה שוטפים בנוגע לארבעת מינהלי הרשות, גם כתשתית לקבלת החלטות בדבר תקן כוח האדם שלה.

על נש"ם ועל אג"ת לעמוד על ההבדלים המהותיים שבין עבודה צמיתה לבין עב"ץ, ולוודא שעובדים יועסקו במשרות עב"ץ רק אם הם עוסקים בביצוע משימה זמנית וחולפת, בהתאם להוראות התקשי"ר ולפסיקת בית הדין לעבודה.

על מנכ"ל רשות האוכלוסין ועל נש"ם בשיתוף אגף השכר והסכמי העבודה לפעול לאתגר כדי להתאים את היקף משרתם בתקן של אותם בקרי גבול להיקף משרתם בפועל. בעת בחינת הפתרון המתאים, יש גם להקפיד שלא ייפגעו זכויותיהם של הבקרים, ולא תיפגע רמת השירות הנדרשת לציבור. על נש"ם לעקוב אחר פעולות הרשות ולוודא שהיא פועלת כנדרש.

על מנכ"ל רשות האוכלוסין לפעול ללא דיחוי לתוספת משרת מנהל תחום החירום לתקן הרשות.

על מנכ"ל הרשות לוודא כי משימות שביצוען הוא בתחום סמכויותיהם של עובדי המדינה לא יוטלו על עובדי חברות פרטיות.

סיכום

גיבוש המערך הארגוני של רשות האוכלוסין וניהול כוח האדם שבה הם משימה מורכבת ובלתי שגרתית בתחום ניהול המשאב האנושי בשירות המדינה. ממצאי הביקורת מלמדים על ליקויים יסודיים בניהול מערך כוח האדם של הרשות שאחראים להם רשות האוכלוסין ונש"ם. תקן כוח האדם של הרשות, האמור לשמש כלי מרכזי לניהול המשאב האנושי, היה שגוי ולא הלם את צורכי הרשות ולכן לא היה יכול לשמש כלי כזה. על אף מורכבותה של משימת הקמת הרשות בכל הנוגע לניהול עובדיה, היא פעלה במשך שלוש שנים ללא סמנכ"ל למינהל - תפקיד המקנה סמכויות ותחומי אחריות רחבים בתחום משאבי האנוש.

עיכוב מתמשך בפעולות להבניית תפקידים ומשרות בתקן הרשות גרר ליקויים הנוגעים להעסקת כמה קבוצות של עובדים ברשות האוכלוסין: הרשות מעסיקה עשרות בקרי גבול ועשרות מפקחי הגירה בתפקיד שונה משנקבע להם וזאת בלי שנבחרו במכרז לתפקיד זה, ומטילה עליהם משימות שיש להטיל על בעלי תפקידים בכירים יותר. הרשות אף מעסיקה כמה עובדי חברות פרטיות באגף הביטחון, ובמשך שנים הם מבצעים פעולות ייעודיות שאין להטיל על עובדי חברות פרטיות, אלא רק על עובדי המדינה. נש"ם, אשר מתפקדה לאשר את תקן כוח האדם ואת המבנה הארגוני ולבקר את השימוש בתקן, פעלה באופן לא מספק ולא התריעה על הליקויים האמורים ובכך אפשרה לרשות לנהל את משאבי האנוש שלה באופן לקוי.

הצורך בפעולות לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת בניהול משאבי האנוש של רשות האוכלוסין גובר לנוכח ממצאי הביקורת המלמדים כי בנוגע לחלק מתחומי פעילותה לא ריכזה הרשות מידע הנסמך על מדידה והערכה של רמת השירות שהיא מעניקה לציבור. על מנכ"ל רשות האוכלוסין ועל נש"ם לבחון באופן מעמיק את תקן הרשות לנוכח מבנה יחידות הרשות בפועל וכנגד התקציב המאושר לרשות. בהתאם לממצאי הבחינה עליהם לפעול לביטול הפערים אשר פורטו לעיל, ולפני אישור התקן מחדש עליהם לוודא שהתקן תואם את פריסת המשרות ברשות בפועל ואת תפקידי העובדים.



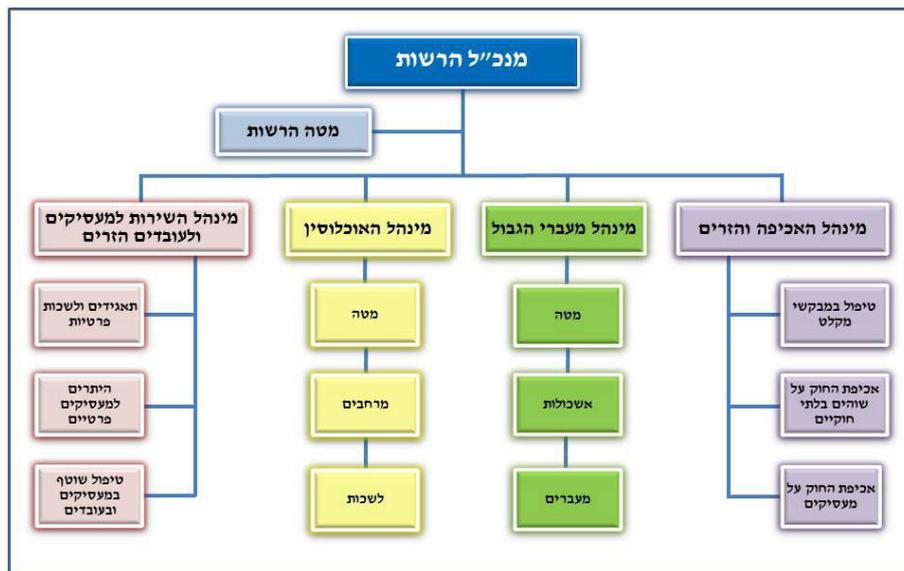
מבוא

1. רשות האוכלוסין וההגירה הוקמה מכוח החלטת ממשלה מאפריל 2008, ועל פי החלטות נוספות שקיבלה הממשלה החל ב-2002. ייעודה של רשות האוכלוסין הוא להסדיר את מעמד החוקי של אזרחי המדינה, של תושביה ושל הזרים השוהים בה בהתאם למדיניות הממשלה ולמערכת החוקים והתקנות שיישומם הוא בסמכות הרשות.

רשות האוכלוסין מופקדת על מכלול משימות הנוגעות כמעט לכל אדם במדינת ישראל: הנפקת מסמכים מטעם המדינה בתחומי אזרחות, תושבות קבע ואשרות שהייה בארץ; הפעלת מעברי הגבול הבין-לאומיים מתוקף חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, ומתוקף החלטות הממשלה, לרבות ביקורת על העוברים במעברי הגבול ומתן רישיונות ישיבה בהתאם למעמד העובר; ביצוע פעולות אכיפה לצורך צמצום תופעת השוהים הבלתי חוקיים בארץ וביצוע פעולות אכיפה כנגד מי שמעסיק זרים שלא כדין; מתן היתרים להעסקת עובדים זרים בישראל.

2. לפי החלטת הממשלה רשות האוכלוסין היא יחידת סמך במשרד הפנים. החל ב-2008 בתהליך שארך כשלוש שנים קובצו ברשות יחידות ממשרד הפנים, ממשרד התמ"ת וממשרת ישראל. בתרשים 1 מוצג המבנה הארגוני הכללי של רשות האוכלוסין, על ארבעת מינהליה. בראש הרשות עומד מנכ"ל הרשות, הכפוף לשר הפנים. בתקופת הביקורת כיהן מר אמנון בן עמי כמנכ"ל הרשות.

תרשים 1
המבנה הארגוני הכללי של רשות האוכלוסין



המקור: רשות האוכלוסין וההגירה.

6 החלטת ממשלה 3434 מ-13.4.08, החלטה 2327 מ-30.7.02, החלטה 1784 מ-4.4.04, החלטה 446 מ-12.9.06, החלטה 2211 מ-12.8.07.

3. המשאבים שעמדו לרשות רשות האוכלוסין ב-2014 לצורך ביצוע תפקידיה היו כ-2,200 עובדים (חלק מהעובדים מועסקים במשרות חלקיות) ותקציב בסך 840 מיליון ש"ח.

גיבוש המערך הארגוני של הרשות בתקופה שלאחר הקמתה וניהול כוח האדם שבה במהלך שנות פעילותה הם משימה מורכבת ובלתי שגרתית בתחום ניהול המשאב האנושי בשירות המדינה. היקף כוח האדם ברשות גדול בהשוואה לרוב משרדי הממשלה. כמו כן, ברשות קובצו בהדרגה קבוצות עובדים בעלות מאפיינים שונים, הן מבחינת תחומי העיסוק, הן מבחינת תנאי העבודה: פקידי המשרתים את הציבור, בקרי גבול יוצאי משטרת ישראל ופקחים לאכיפת הוראות הדין על מעסיקי עובדים זרים. את קבוצות העובדים האלה, לצד עובדים חדשים שקלטה הרשות, היה עליה לגבש לכלל ארגון אחד הפועל בהתאם למטרות וליעדים הנוגעים לתחומי עיסוק שונים. עובדה זו מעלה את חשיבות ניהול משאבי האנוש ברשות.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2015 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת ברשות האוכלוסין בנושא ניהול משאבי האנוש. בביקורת נבדקו הנושאים האלה: המבנה הארגוני ותקן כוח האדם; העסקת עובדים בעבודה בלתי צמיחה; העסקת עובדים שלא על פי היקף משרתם; כוח האדם באגף הביטחון. בדיקת השלמה נעשו בנציבות שירות המדינה ובמשרד האוצר - באגף השכר והסכמי העבודה ובאגף תקציבים.

המבנה הארגוני ותקן כוח האדם

1. חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), קובע כי שר, או מי שהוא הסמיך לכך, יציג לפני נציב שירות המדינה תקן כוח אדם למשרד שעליו הוא מופקד, וכי התקן טוען אישור של הנציב. "תקן כוח האדם" הוא רשימת המשרות ולצדן טווח הדרגות של כל משרה, אשר נקבעת עבור כל יחידה מיחידותיו של גוף ממשלתי. לכל משרה יש שלושה מאפיינים: תואר המשרה, דהיינו שמה הרשמי; דרישות המשרה, שהן תנאים שונים כגון ההשכלה והניסיון הנדרשים מן האדם הממלא אותה; תיאור התפקיד, שהוא פירוט המטלות שעל נושא המשרה למלא, סמכויותיו והממונה שנושא המשרה כפוף אליו.

נש"ם מופקדת על ייזום, הובלה, הכוונה, הנחלה ובקרה של מערך ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. היא נדרשת לבקר את המבנה הארגוני של כל משרד ממשלתי, על חלוקת הסמכויות בין העובדים ועל רשומות משאבי האנוש. תקן במשרד ממשלתי צריך להיקבע על פי מאפייני כל משרה ולפי התכונות והכישורים הנדרשים לביצוע יעיל שלה. על נציב שירות המדינה לקיים הליך מקצועי של בקרה, פיקוח ואישור בעניין הבקשות המוגשות לו בנוגע לשינויי תקינה, וזאת בהסתמך על צורכי השירות, ובכלל זאת בחינת הצורך במשרות. כאשר נציב שירות המדינה מאשר תקן, הוא מאשר למעשה את המבנה הארגוני של המשרד.

מעת הקמת רשות האוכלוסין ועד ינואר 2014 כיהן מר מוטי אהרוני בתפקיד סגן הנציב למשרדי הממשלה וליחידות הסמך. במסגרת תפקידו היה סגן הנציב אחראי, בין היתר, לקביעת המדיניות בתחום ניהול ההון האנושי במשרדי הממשלה וביחידות הסמך בהיבטים של

תקינה ומבנה ארגוני, וליישום המדיניות שנקבעה. במסגרת תפקידו הוא נדרש לאשר את המבנה הארגוני של כל מינהל ברשות ואת פרטי תקן כוח האדם.

תקן כוח האדם נרשם במערכת ממוחשבת לניהול משאבים של משרדי הממשלה - מערכת מרכב⁷, על פי הנחיות נש"ם והוראות התקשי"ר. נש"ם היא המוסמכת לאשר את הבקשות ולעשות את השינויים הנדרשים בתקן כוח האדם במרכב"ה. נתוני מרכב"ה על גוף ממשלתי אמורים לשקף את תקן כוח האדם המאושר לו ואת מצבת כוח האדם שלו בפועל.

2. ההיקף הכולל של כוח אדם תקני בשירות המדינה מוסדר מכוח חוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985, באמצעות קביעת המספר המרבי של המשרות שאותן רשאית הממשלה לאייש בשנת תקציב מסוימת - שיא כוח האדם. הסמכות להסדרת היבטי שיא כוח האדם ניתנה בחוק לשר האוצר, וזה אצל אותה לממונה על התקציבים במשרד האוצר. מכאן שתוספת משרה לשירות המדינה טעונה אישור של שני גורמים: נציב שירות המדינה והממונה על התקציבים.

תקן כוח אדם שגוי

הסמנכ"ל למינהל ולמשאבי האנוש נושא באחריות כוללת לניהול משאבי האנוש בגוף הממשלתי ומשמש זרועה הארוכה של נש"ם לעניין זה. לסמנכ"ל מסורות סמכויות לגיבוש תקן כוח האדם, והוא ממלא את תפקידיו בתחום זה באמצעות אגף משאבי האנוש, אשר אחראי לגיבוש תקן כוח האדם, וכן אחראי ליישום ולדיווח של נתונים בתחום משאבי האנוש.

תקן כוח האדם ומצבת כוח האדם משמשים כלי מרכזי לניהול משאבי האנוש במשרד ממשלתי. הם משמשים לאיתור משרות פנויות ומשרות שעומדות להתפנות ויש לאיישן, לאיתור משרות שאין בהן צורך ולכן יש לגרוע אותן מהתקן וכד'. על סמך התקן יכול המשרד לבחון גם שינויים נדרשים במבנה הארגוני. באפריל 2015 כלל תקן כוח האדם של הרשות 2,430 משרות.

בביקורת נמצא כי תקן הרשות היה שגוי ולא רלוונטי משום שלא שיקף את כוח האדם ואת המבנה של חלק מיחידותיה ואף לא את כוח האדם והמבנה הנוכחיים לה, הוא לא ייצג את המבנה הארגוני שנקבע לרשות, את המדרג בין היחידות ואת המדרג בין העובדים, כפי שיפורט להלן.

מדרג בתקן שאינו תואם את המדרג בפועל

מבנה ארגוני משמש כלי ניהול לצורך הצגת מכלול הקשרים בארגון, ובכלל זה רמות המדרג שבו - מהרמה הגבוהה ביותר ועד לרמת יחידות הקצה, מוטת השליטה של כל אחד מהמנהלים, ותיאור קשרי הגומלין בין בעלי תפקידים.

הביקורת העלתה הבדלים ניכרים בין המבנה הארגוני של רשות האוכלוסין כפי שהשתקף מתקן כוח האדם שלה (מעודכן למאי 2015), לבין המבנה הארגוני שלה בפועל. להלן כמה דוגמאות:

7 מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה.

1. עובדי הלשכה המשפטית, המשתייכים למטה הרשות, נרשמו בתקן כעובדי מינהל השירות למעסיקים ולעובדים הזרים (להלן - מינהל השירות למעסיקים); עובדי אגף מרשם ומעמד, המשתייכים למינהל האוכלוסין, נרשמו בתקן כעובדי מינהל השירות למעסיקים; חלק מעובדי יחידת ביקורת הגבולות, המשמשים כיחידת מטה העוסקת באשרות במטה הרשות, נרשמו בתקן כעובדי מינהל השירות למעסיקים; חלק מעובדי היחידה לאכיפת חוקי העבודה, המשמשים כעובדים במינהל השירות למעסיקים, נרשמו בתקן כעובדי מינהל האכיפה והזרים.

2. מינהל האוכלוסין: מינהל האוכלוסין הוא המינהל הגדול מבין ארבעת מינהלי הרשות מבחינת מספר המשרות שבו - 776 משרות. המינהל נותן שירות לציבור בתחומים מרשם ודרכונים, אזרחות ומעמד, אשרות, איחוד משפחות, עלייה ושבות. הוא מעניק שירות לאזרחי המדינה, לתושביה ולזרים שבה, בעיקר באמצעות 32 לשכות ו-212 תחנות הפרוסות בכל רחבי הארץ.

בביקורת נמצא כי בפועל עומדים בראש המינהל שני מנהלי אגפים וכי שוררת אי בהירות באשר לגורם הנושא באחריות הכוללת לניהול המינהל:

א. בראש המינהל עומדים מנהל אגף בכיר (לשכות) אשר אחראי ל-32 הלשכות ותחנות הרישום של המינהל, ומנהל אגף המרשם והמעמד העומד בראש יחידת המטה המקצועית. מנכ"ל הרשות מסר למשרד מבקר המדינה כי זה היה המבנה של הנהלת המינהל בעת תחילת כהונתו כמנכ"ל וכי נש"ם אישרה זאת, והוא החליט לדחות את בדיקת המבנה הארגוני של מינהל האוכלוסין עד אשר תסתיים הקמת יתר המינהלים ותפקודם יתבסס. נש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה כי מנהל אגף לשכות משמש כמנהל מינהל האוכלוסין, ואליו כפוף מנהל אגף המרשם והמעמד. אולם בפועל, וכן על פי התקן שאישרה נש"ם, מנהל אגף המרשם והמעמד כפוף ישירות למנכ"ל הרשות. רשות האוכלוסין השיבה כי הציגה בעל פה לפני נש"ם את מורכבות המדרג בכהונת שני מנהלי האגפים האמורים העומדים בראש מינהל האוכלוסין, וסוכם שהנושא ייבחן במסגרת הטיפול במבנה הארגוני של המינהל.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין ולנש"ם כי המצב השורר בהנהלת מינהל האוכלוסין אינו מאפשר להבין מיהו הגורם הנושא באחריות הכוללת לניהול המינהל. על הרשות ועל נש"ם לפעול בדחיפות לתיקון מצב זה.

ב. נמצא כי התקן במחלקת האשרות באגף המרשם והמעמד כולל 28 משרות במבנה ארגוני שטוח: כל העובדים כפופים למנהל המחלקה; בעוד שבפועל יש למחלקה מבנה מדורג: שלושה מנהלי תחום שכל אחד מהם אחראי לכמה עובדים.

3. מינהל האכיפה והזרים: בכל אחד מארבעת המרחבים של מינהל האכיפה והזרים קיים תחום אכיפה. לעומת זאת בתקן כוח האדם מוצג תחום האכיפה כאגף שכפוף ישירות למנהל המינהל, בנפרד מהמרחבים; על פי התקן כל העובדים בכל אחד מהמרחבים כפופים ישירות למנהל המרחב, ואילו בפועל קיים מדרג מורכב יותר אשר לא בא לידי ביטוי בתקן.

4. מינהל מעברי הגבול: המינהל מחולק לאזורים, ולמנהלי האזורים כפופים אחראי המשמרת, ואליהם כפופים בקרי הגבול. לעומת זאת על פי התקן בקרי הגבול כפופים ישירות למנהלי האזורים.

5. מינהל השירות למעסיקים ולעובדים הזרים: אגף מדור התשלומים ואגף ההיתרים למעסיקים פרטיים במינהל זה מוצגים בתקן כוח האדם כבעלי מבנה ארגוני שטוח, שלפיו כל עובדי האגף כפופים למנהל האגף. בפועל, בשני האגפים מבנה ארגוני מדורג.

עוד נמצא בתקן כי במינהל זה משרת מנהל המחלקה לתאגידיים וללשכות הפרטיות, ללא כפיפים. על פי המבנה הארגוני שמנהל המינהל מסר למשרד מבקר המדינה, מאז ינואר 2013 מנהלת את האגף עובדת הרשומה בתקן כעובדת בלשכה המשפטית של הרשות, וכפופים לה עובדים.

הרשות השיבה כי הסדרת המדרג תטופל במסגרת עדכון המבנה הארגוני של כלל המינהלים במרכ"ה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין, כי לצורך ניהול תקין של משאבי האנוש, עליה לפעול לתיקון תקן כוח האדם שלה, על מנת שייצג נאמנה את המבנה הארגוני.

העסקה לפי הגדרת תפקיד שאינה תואמת את התקן

מינהל מעברי הגבול

באוקטובר 2010 לקראת הקמת מינהל מעברי הגבול נוספו לתקן כוח האדם של הרשות 40 משרות של אחמ"שים, הממונים על בקרי הגבול. חלק מתפקידו של בקר הגבול הוא לזהות את העובדים בגבול ולרשום אותם, ולערוך תשאול ראשוני של נוסעים חשודים כי מטרת כניסתם לארץ מפרה את חוקי המדינה. תפקידיו של האחמ"ש הם בין השאר לטפל באנשים שהכניסה לארץ או היציאה ממנה נאסרה עליהם, וכן לתשאל נוסעים אשר חשודים כאמור. הדרגות שנקבעו על פי התקן לתפקיד בקר הגבול הן 15-17 בדירוג המינהלי, ולתפקיד אחמ"ש - 16-18. אחמ"ש הוא אפוא תפקיד בכיר יותר מבקר הגבול, וככלל, רמת הבכירות הגבוהה שלו אמורה להתבטא גם בתנאי שכר טובים יותר. הרשות הסבירה כי לבקרי הגבול ולאחמ"שים מסורות למעשה אותן הסמכויות שנקבעו בדין. עם זאת הרשות הנהיגה חלוקת משימות בין בקרי הגבול לבין האחמ"שים. לדוגמה, בקר מוסמך לעכב אדם המבקש להיכנס לארץ עד לגמר הבירור בעניינו, ואילו האחמ"ש הוא שמוסמך להחליט לאחר סיום הבירור האם לסרב לבקשה או להיענות לה.

1. נמצא כי במשך ארבע השנים שחלפו מאז נוספו לתקן הרשות 40 משרות אחמ"ש איישה הרשות רק 23 מהן, וזאת למרות פניות חוזרות ונשנות של מנהל מינהל מעברי הגבול למנכ"ל בנושא זה, שבהן הסביר שהמחסור בכוח האדם גורם ל"בעיה מבצעית קשה": מספר האחמ"שים אינו מספיק לביצוע כל שעות העבודה במשמרות שנדרשת הרשות לספק בזמן רגיל, ולעתים מספר האחמ"שים במשמרת אינו מספיק לשם ביצוע התחקורים הנדרשים. רק במהלך הביקורת, באפריל 2015, פרסמה הרשות מכרזים לצורך אישוי 17 המשרות הנוספות, ו-15 מהן אוישו עד דצמבר 2015.
- נוסף על כך נמצא כי אף על פי שהרשות לא איישה את כלל משרות האחמ"שים שנקבעו לה בתקן, מספר העובדים שהיא העסיקה בפועל כאחמ"שים היה גדול מהמספר המאושר על פי התקן (דהיינו, 40 משרות). לדוגמה במעבר הגבול בנתב"ג הועסקו 50 עובדים בתפקיד אחמ"ש, ואילו על פי התקן יש רק 11 משרות כאלה, ובמעבר הגבול אלנבי הועסקו 12 עובדים, ואילו על פי התקן יש משרה אחת של אחמ"ש. רוב האחמ"שים שימשו בתפקיד זה באופן קבוע, במשרה מלאה ולאורך תקופה ארוכה.
2. עוד נמצא כי בקרים שהועסקו כאחמ"שים לא נבחרו באמצעות מכרז לתפקיד האחמ"ש אלא לפי החלטת מנהל המינהל. המנהל מסר למשרד מבקר המדינה כי לנוכח מצוקת כוח האדם והבעיה המבצעית האמורה, הוא בחר בבקרי גבול לשמש גם כאחמ"שים, וזאת בין היתר על פי כישוריהם הניהוליים.
- נש"ם השיבה כי הטלת תפקידי אחמ"ש על בקרי הגבול נעשתה ללא אישורה, ולכן לא נעשה שינוי בתואר המשרה של העובדים או ברמת שכרם.

רשות האוכלוסין מעסיקה אפוא עשרות בקרי גבול על פי תיאור תפקיד של בקר, ואילו בפועל הם משמשים כאחמ"שים. ההבדל בין שני התפקידים ובין רמת בכירותם של הממלאים אותם עשוי להתבטא גם בתנאי שכר שונים. מלבד היבטים אלה של העסקת העובדים, הועלה גם קושי תפעולי, שכן על פי דברי מנהל המינהל, המחסור בכוח אדם במעברי הגבול יצר בעיה מבצעית קשה.

על מנכ"ל רשות האוכלוסין לבחון עם נש"ם את אופן העסקתם של עובדים אלה כאחמ"שים, שלא לפי הגדרת תפקידם בתקן, וכן לבחון את סוגיית הפער בשכר המשולם לעובדים המשמשים כאחמ"שים, אך על פי התקן הם בקרי גבול. מן הראוי כי בכל הסדר שיגובש לא יפגעו זכויותיהם של בקרי הגבול המשמשים כאחמ"שים.

מינהל האכיפה והזרים

1. באוגוסט 2011 אישרה נש"ם באופן עקרוני מבנה ארגוני למינהל האכיפה והזרים ובו ראשי צוותים. באישור זה של נש"ם לא נקבע כמה ראשי צוותים יהיו במינהל. ראש הצוות אחראי בין היתר להפעלת צוות האכיפה כנגד שוהים בלתי חוקיים וכנגד מעסיקי עובדים זרים. לראש הצוות כפופים מפקחי ההגירה, המוציאים לפועל את משימות האכיפה וביניהן איתור מפרי חוק, עיכובם וגביית עדות מהם.

נמצא כי במשך ארבע השנים מאז אישרה נש"ם את המבנה הארגוני ועד למועד סיום הביקורת לא הגישה רשות האוכלוסין לנש"ם בקשה לכלול בתקן הרשות משרות של ראשי צוותים; מינהל האכיפה והזרים לא פנה בעניין למטה הרשות, והמטה לא פנה בעניין לנש"ם.

2. על רמת הבכירות של משרה בתקן אפשר ללמוד ממתח הדרגות שלה: על פי הצעת רשות האוכלוסין מיולי 2014, מתח הדרגות של משרת ראש הצוות יהיה 17-19 בדירוג המינהלי, ואילו מתח הדרגות של מפקח ההגירה הוא 15-17 בדירוג המנהלי גם כן. מכאן שראש צוות בכיר יותר ממפקח הגירה.

נמצא כי רשות האוכלוסין העסיקה הלכה למעשה בתפקיד של ראש צוות 50 מפקחי הגירה באופן קבוע ובמשרה מלאה, ללא שנבחרו לתפקיד זה בהליך המקובל בשירות המדינה. תנאי השכר של 50 עובדים אלה נותרו כשל מפקחי הגירה במתח דרגות 15-17 בדירוג המינהלי. רשות האוכלוסין מעסיקה אפוא עשרות מפקחי הגירה, אשר בפועל הם משמשים בתפקיד בכיר יותר, כראשי צוותים. ההבדל בין שני התפקידים ובין רמת הבכירות של העובדים עשוי להתבטא גם בתנאי שכר שונים.

הרשות השיבה כי על מנת להסדיר את הנושא היא פנתה בבקשה לנש"ם. יצוין כי משרד מבקר המדינה ביקש מהרשות לקבל מסמכים המתעדים את פנייתה לנש"ם, אולם בידי הרשות לא היו מסמכים כאלה.

על מנכ"ל רשות האוכלוסין לבחון עם נש"ם את אופן העסקתם של מפקחי הגירה אלה כראשי צוותים שלא על פי הגדרת תפקידם בתקן, וכן לבחון את סוגיית הפער בשכר המשולם למפקחי הגירה המשמשים כראשי צוותים, אך על פי התקן הם מפקחי הגירה. מן הראוי כי בכל הסדר שיגובש לא תיפגענה זכויותיהם של מפקחי הגירה המשמשים כראשי צוותים.

מינהל השירות למעסיקים ולעובדים הזרים

במינהל השירות למעסיקים ולעובדים הזרים 130 עובדים. רובם היו בעבר עובדי משרד התמ"ת, ועם העברתם לרשות האוכלוסין ב-2008 לא נעשה שינוי בתיאור תפקידם.

מנהל המינהל מסר שחלק מהעובדים במינהל עוסקים במשימות שאינן תואמות את תיאור תפקידם. למשל בתקן כוח האדם של מינהל השירות למעסיקים שתי משרות של מנהלי מחלקות, אולם העובדות שמאיישות משרות אלה מועסקות בפועל ביחידות אחרות.

הרשות השיבה כי היא תתאים את תיאורי התפקיד של העובדים לתפקידם בפועל.

משרות שהרשות החליטה למחוק

1. בלוח מס' 1 מוצגים נתוני רשות האוכלוסין על מספר המשרות בתקן כוח האדם שלה, על מספר המשרות המאושות ועל מספר המשרות שהתקציב שהוקצה לה נועד לממן (לרבות משרות של סטודנטים). הנתונים על המשרות בתקן והמשרות במצבת העובדים נכונים לאפריל 2015; הנתונים על המשרות על פי התקציב נכונים לשנת 2014.⁸

8 הנתונים על התקציב נכונים ל-2014, כיוון שהתקציב השנתי על שינויי גודל משמעותית מהתקציב המתוכנן.

לוח 1

מספר המשרות בתקן, מספר המשרות המאושרות ומספר המשרות על פי תקציב הרשות

מספר משרות בתקן כוח האדם	מספר משרות מאושרות	מספר משרות על פי תקציב הרשות
2,430	1,786	1,854

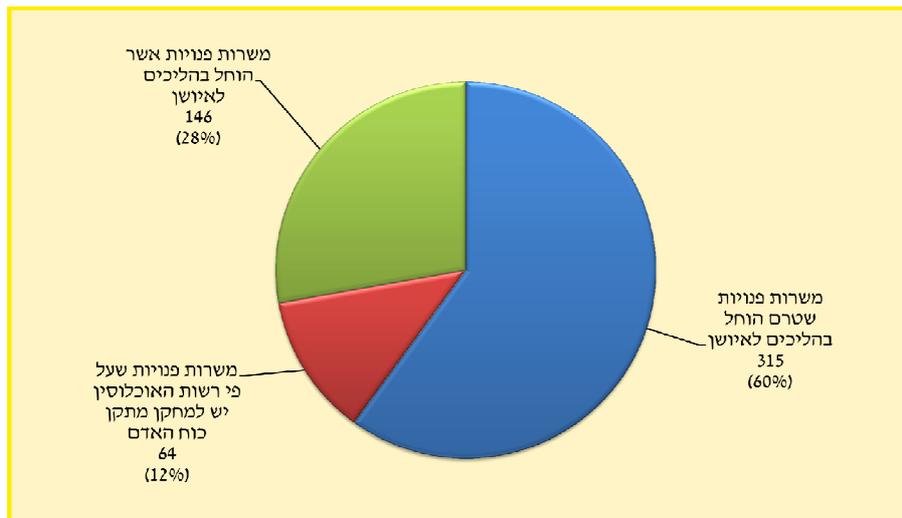
על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח מס' 1 עולה כי נמצא פער של יותר מ-600 משרות בין תקן כוח האדם של רשות האוכלוסין לבין מצבת העובדים שלה (המשרות המאושרות) והתקציב שעמד לרשותה. המשרות הלא מאושרות נחלקו למשרות שלא אוישו באופן זמני (119 משרות) ומשרות שלא אוישו באופן קבוע (525 משרות). עולה אפוא כי 22% מהמשרות בתקן הרשות (525 משרות) לא היו מאושרות באופן קבוע. כמו כן עולה כי הרשות לא ניצלה 68 מהמשרות שבגינן תוקצבה (בנוגע לעמדת הרשות בדבר היכולת לאייש משרות אלה - ראו להלן).

2. בתרשים 2 מוצגות 525 המשרות שלא היו מאושרות ברשות באפריל 2015 על פי הפילוח הזה: משרות פנויות שטרם הוחל בהליכים לאיושן, משרות פנויות שהוחל בהליכים לאיושן ומשרות פנויות שבעקבות הביקורת קבעה הרשות שיש למחוקן מתקן כוח האדם.

תרשים 2

פילוח המשרות שלא אוישו ברשות האוכלוסין באפריל 2015

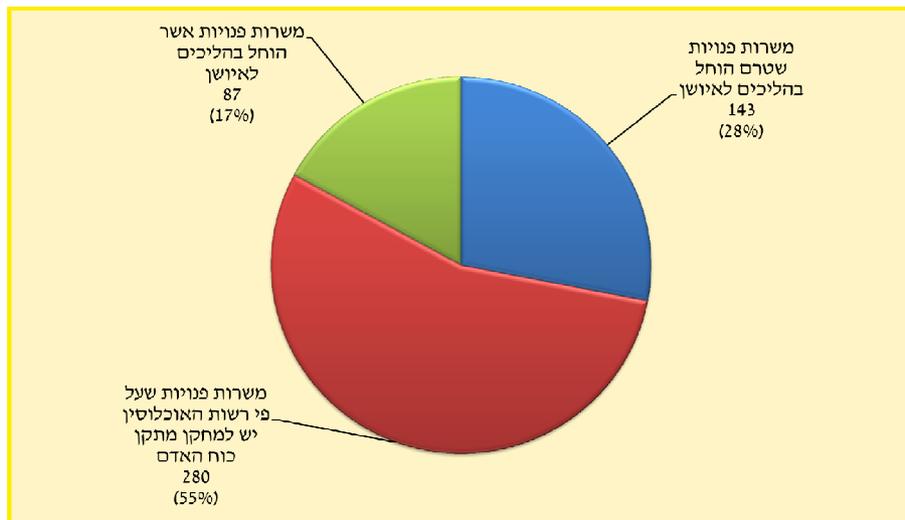


על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

9 בכל פלח צוין מספר המשרות שבו, ובסוגריים שיעורן מכלל המשרות הפנויות בתקן רשות האוכלוסין.

3. במהלך הביקורת החלה הרשות בפעולות לתיקון תקן כוח האדם שלה. לאחר סיום הביקורת בספטמבר 2015 הודיעה הרשות לנש"ם כי החליטה להסיר מהתקן 280 משרות מתוך כ-510 משרות שעל פי התקן היו פנויות באותה העת¹⁰; היא ציינה כי החלה בהליכי מכרז לאיוש 87 משרות¹¹; 143 משרות נותרו פנויות. בתרשים 3 מוצג פילוח דומה של 510 משרות שלא היו מאוישות ברשות בספטמבר 2015, כחצי שנה לאחר תחילת הביקורת.

תרשים 3
פילוח המשרות שלא אוישו ברשות האוכלוסין בספטמבר 2015



על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הרשות החליטה למחוק מתקן כוח האדם שלה מאות משרות, יותר ממחצית המשרות הלא מאוישות בספטמבר 2015. כאשר תקן כולל בתוכו מאות משרות שיש למחוק ממנו (על פי החלטת הרשות), פוחתת במידה ניכרת היכולת של הרשות להשתמש בו ככלי ניהולי ופוחתת היכולת של נש"ם להשתמש בו ככלי לבקרה.

באוקטובר 2015 השיבה רשות האוכלוסין למשרד מבקר המדינה כי חלק מהמשרות הפנויות נועדו לממן את הגדלת היקפי המשרה של בקרי הגבול במינהל מעברי הגבול בתקופות העומס (ראו להלן). הרשות ציינה שהיא עוסקת כעת במיפוי המשרות במינהל זה כדי שכל עובד יאיש משרה אחת בלבד. עוד הוסיפה הרשות שכמה משרות פנויות נועדו לאפשר לה "גמישות ניהולית".

הביקורת העלתה כי נש"ם פרסמה החל בינואר 2014 כמה הנחיות שעניינן יישום החלטות ממשלה לצמצום כוח האדם במשרדי ממשלה, ובין השאר הנחיה להיערך להתאמת מספר תקני

10 על 64 מהן התקבלה כאמור החלטה עוד באפריל 2015.
11 על פי נתוני הרשות, עד ינואר 2016 אוישו 11 מ-87 המשרות.

כוח האדם לתקציב כוח האדם. בדצמבר 2014 דרשה ועדת חריגים בנש"ם, אשר עסקה ביישום ההנחיות, מרשות האוכלוסין להתאים את מספר המשרות שבתקן כוח האדם (במערכת מרכב"ה) למספר המשרות המאושרות בתקציב הרשות. בדצמבר 2015 הציגה הרשות לפני ועדת חריגים בנש"ם את נתונה, ולפיהם התקן כלל משרות לא מאוישות ומשרות עודפות שיש למחוק מן התקן. בעקבות זאת החליטה ועדת חריגים להקפיד קליטת עובדים חדשים ברשות עד לביצוע השינויים הנדרשים. בדיון פנימי בנש"ם הסביר הנציב בנוגע לתכלית עבודתה של ועדת חריגים, כי תקן כוח אדם שבו מספר משרות גבוה ממספר המשרות על פי התקציב המאושר גורם לכמה בעיות, לרבות במערכות המידע של המשרד, וכן "גמישות יתר שיכולה להיות בעייתית".

נש"ם ציינה בתשובתה בנוגע לאי-ההלימה בין שיאי כוח אדם למספר התקנים ולאיוש המשרות, כי היא פועלת לטפל בשורש הבעיות ובהסדרה מערכתית של מנגנוני ניהול ההון האנושי בכל משרדי הממשלה.

תשובת רשות האוכלוסין מלמדת על שימוש לקוי בתקן כוח האדם שלה. גם אם בין המשרות הפנויות יש כמה משרות שנועדו לספק לה "גמישות ניהולית" כאמור בתשובת הרשות, הרי שאין בכך כדי להסביר מאות משרות לא מאוישות. תקן שאינו תואם את המבנה הארגוני הנדרש ואת המשאבים התקציביים העומדים לרשות רשות האוכלוסין, ואשר כולל מאות משרות שיש למחוק ממנו, עלול לפגוע באופן ניכר ביכולת הרשות לנהל כראוי את כוח האדם שלה ולהקשות על נש"ם לקיים בקרה ראויה. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין שעליה לפעול לגיבוש תקן כוח אדם עדכני ומהימן התואם את המשאבים שהוקצו לה, ולהביאו לאישור נש"ם.

היעדר תיעוד להחלטות הרשות בנושאי כוח אדם

על פי כללי המינהל התקין על המינהל הציבורי רובצת חובת התיעוד בכתב של פעילותו. הדבר נדרש כדי למנוע אי הבנות וחילוקי דעות מיותרים, וכן יש בכך כדי לאפשר לפקח על פעולות המינהל ולבקרן.

מנכ"ל רשות האוכלוסין מסר למשרד מבקר המדינה כי במשך שמונה שנות קיומה של הרשות נעשו פעולות לגיבוש כוח האדם שבה ולאיוש המשרות הנדרשות, וכי פעולות כאלה מתקיימות גם בימים אלה. לדעתו פרק הזמן הנדרש לשם הקמת הרשות וביסוסה צריך להיות ארוך אף יותר. רשות האוכלוסין ציינה בתשובתה כי התפיסה הארגונית שלפיה הוקמה הרשות הייתה בנייה וביסוס הדרגתי של ארבעה מינהלים, כך שיוסדרו תחילה משרות הליבה הבכירות בכל מינהל, ולאחר מכן יוסדרו כלל המשרות. עוד נאמר בתגובה שהרכבת תקן הרשות נעשתה "תוך כדי תנועה" ובעונה אחת עם העבודה השוטפת. כמו כן נטען שסברו ברשות כי איוש מקביל של כלל המשרות במינהלים יביא לאי סדר בבניית המינהלים, ולכן כדי למנוע פגיעה בתפקודה של הרשות ניתנה עדיפות להסדרת המינהלים. עוד צוין בתשובת הרשות כי נש"ם תמכה בתפיסה זו וצידדה בה ובהתאם לכך אישרה לה לנהל באופן זה את סדר איוש המשרות.

לשאלת משרד מבקר המדינה השיבה רשות האוכלוסין כי הציגה את תפיסתה זו לפני נש"ם בעל פה וכי הסיכומים בין הרשות ובין נש"ם בדבר אישור התפיסה הארגונית הכוללת בידי נש"ם לא הועלו על הכתב.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין ולנש"ם, כי היעדר מסמכים המתעדים החלטות מהותיות בתחום משאבי האנוש יש בו כדי לפגוע בסדרי המינהל התקין וביכולת הבקרה על תהליכי בניית הרשות ועל ניהול משאבי האנוש שלה. זאת ועוד, בהיעדר מסמכים מתעדים כאמור אי אפשר לדעת מה היו נימוקי הרשות אשר הוצגו לנש"ם לקיום אותה תפיסה ארגונית אשר השלכותיה ניכרות בממצאי הביקורת, כגון העסקה על פי הגדרת תפקיד שאינה תואמת את התקן ומדרג שאינו תואם את התקן, וכן הימנעות מבחירת מנהל למינהל האוכלוסין. כמו כן אי אפשר לדעת האם נש"ם אישרה לפעול כך ומה היו נימוקיה.

ניהול משאבי האנוש לפי תוצאות הליכי מדידה והערכה

הרשות היא גוף ממשלתי המספק שירות לכלל תושבי המדינה: לאזרחים, לתושבי הקבע, לעובדים במעברי הגבול ולעובדים הזרים בישראל, ומדי שנה פונים אליה מאות אלפים לצורך קבלת מענה בעניינים שעליהם היא מופקדת. מרבית עובדי הרשות בארבעת מינהליה עוסקים במתן שירות לציבור. משום כך ניהול מערך כוח האדם של הרשות ראוי שיהיה כרוך בהליכי מדידה והערכה של השירותים שמעניקה הרשות. קבלת החלטות בתחום משאבי האנוש על יסוד הערכה שוטפת של רמת השירות במגזרי הפעילות השונים היא תנאי לשיפור האפקטיביות במילוי תפקידי הרשות.

משרד מבקר המדינה בחן את המידע המשמש את הרשות למדידת רמת השירות שהיא מעניקה בתחומי פעילותה השונים, בין היתר כדי לנתח את צורכי כוח האדם ולבדוק אילו התאמות נדרשות לאור נתוני השירות.

נמצא כי לרשות אין נתונים כוללים על רמת השירות שנותן מינהל השירות למעסיקים. נתונה על השירות שנותן מינהל מעברי הגבול לציבור הם חלקיים: ברשותה נתונים של רשות שדות התעופה (להלן - רש"ת) על השירות שניתן לציבור במעבר הגבול בנתב"ג, שהעובדים בו הם כ-70% מכלל העובדים במעברי הגבול, ואין בידה נתונים על השירות בשאר 22 מעברי הגבול (אוויריים, יבשתיים וימיים). לדוגמה, נתוני רש"ת על נתב"ג בתקופת הפסח ב-2015, בהשוואה ל-2014, מלמדים על עלייה בשביעות רצון הציבור מרמת השירות שניתנה לו בפרמטרים מסוימים, וירידה באחרים.

על פי נתוני רשות האוכלוסין מינואר 2015 על השירות שנותן מינהל האוכלוסין לציבור, עבודת לשכות האוכלוסין מתאפיינת ככלל בעומס עבודה, וכתוצאה מכך, על פי הרשות, זמן ההמתנה הארצי הממוצע לקבלת שירות הוא ארוך. לדוגמה, 50% מהאנשים שביקשו לקבל שירות בלשכות בקיץ 2012 נדרשו להמתין יותר משעתיים לצורך קבלת השירות; זמן ההמתנה השנתי הממוצע ב-2014 היה 97 דקות: בחודשים מרץ עד ספטמבר היה זמן ההמתנה הממוצע 123 דקות, ובלשכות מסוימות המתנו האנשים אפילו ארבע שעות; בשאר החודשים – זמן ההמתנה הממוצע הוא 72 דקות. נוסף על כך, על פי נתוני הרשות, החלה מלאה של חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009, צפויה להחריף את העומס על עבודת הלשכות¹².

הרשות השיבה כי בשנתיים האחרונות גובשה מדיניות שירות כוללת והוגדרו מדדי שירות המביאים לידי ביטוי מדיניות זאת, ובשלב הראשון תצא מדיניות זו לפועל במינהל האוכלוסין. בתשובתה ציינה הרשות כי היא מפתחת מערכת ממוחשבת לצורך מדידה של חלק ממרכיבי השירות לציבור.

12 עוד בנוגע להחלת חוק זה, ראו מבקר המדינה, תיעוד לאומי ביומטרי - תקופת המבחן (2015).

הליכי מדידה והערכה שוטפים לצורך ריכוז מידע מקיף וכולל המגובה בנתונים סטטיסטיים על השירות שמעניקה רשות האוכלוסין לציבור הם חיוניים כדי שיהיה אפשר לבחון את צורכי כוח האדם של הרשות ולקבל החלטות בדבר שינויים במבנה הארגוני ובהיקף כוח האדם העומד לרשות היחידות השונות. החלטות כאלה, יש בכוחן להשפיע על הציבור המקבל את השירות מרשות האוכלוסין. על מנכ"ל הרשות לפעול לריכוז מידע כזה בנוגע לארבעת מינהלי הרשות, גם כתשתית לקבלת החלטות בדבר תקן כוח האדם שלה.

פערים בין התקצוב לבין התקן

משרד מבקר המדינה עיבד נתונים של רשות האוכלוסין מאפריל 2015 על מספר המשרות בתקן הרשות, ועל מספר המשרות ברשות בפועל¹³ ועל התקציב המאושר לה לשנת 2014 במונחי משרות.

מעיבוד זה, כמפורט בלוח מס' 1 עולה כאמור כי התקציב העומד לרשות רשות האוכלוסין לצורך מימון כוח האדם (1,854 משרות) אינו יכול לממן את המשרות שבתקן שלה (2,430 משרות), וזאת גם לאחר שהרשות הפחיתה ממנו 280 משרות כאמור. לאחר ההפחתה נותרו בתקן 2,150 משרות, ואילו התקציב מספיק למימון 1,854 משרות בלבד.

כמו כן נמצא כי נש"ם, אשר מתפקדה לבקר את השימוש בתקן, הותירה על כנו במשך כמה שנים תקן כוח אדם שגוי שאינו הולם את צורכי הרשות, ולא ביקרה אותו כנדרש. עם זאת החל בנובמבר 2014 נש"ם התריעה על הפערים בין התקן לתקציב הרשות, דרשה ממנה לערוך את התיקונים הנדרשים ואף הגבילה את יכולתה לקלוט עובדים חדשים. הבקרה שערכה נש"ם בכל הנוגע למדרג שגוי של התקן הייתה לקויה, ובכך לא מנעה מהרשות לנהל את משאבי האנוש שלה באופן לקוי. האחריות על אישור תקן רשות האוכלוסין ועל הבקרה על השימוש בתקן הוטלה על סגן הנציב, וזה לא פעל על פי הנדרש מתפקידו.

בנובמבר 2015 השיב אג"ת למשרד מבקר המדינה כי תקציב הרשות למימון המשרות כפי שבא לידי ביטוי בחוק התקציב הולם באופן מלא את הסיכומים התקציביים עמה ואת החלטות הממשלה. אג"ת הוסיף כי בכל השנים, התקציב לא מוצה באופן מלא.

בדיון שהתקיים בפברואר 2016 במשרד מבקר המדינה נדונה האפשרות שעמדה לפני הרשות לאייש משרות פנויות בתקן, אשר התקציב למימוןן אושר זה מכבר. נציג אג"ת אמר בדיון כי לרשות כ-60 משרות פנויות, חלקן בעבודה בלתי צמיתה (ראו להלן) - דבר המאפשר גמישות גדולה. על אף היותן של חלק מהמשרות מיועדות לתפקידים מסוימים, אג"ת מצפה מהרשות להשתמש במשרות הפנויות לפי צרכיה וזאת תוך עמידה בחוק התקציב ותוך ביצוע הסטות תקציביות ומבלי שהדבר יסתור החלטות ממשלה בתוקף, בטרם תבוא הרשות לבקש תוספת תקציב, כאשר בידיה מספר שהוא גדול יחסית של משרות לא מאוישות.

מנהל תחום תקצוב ותכנון ברשות אמר כי הסטות של משרות פנויות מיחידה אחת ליחידה אחרת אינן מתבצעות כדבר שבשגרה, ואין כללים מנחים מטעם אג"ת מתי אפשר לבצע הסטה. עוד אמר כי נתוני האוצר אינם משקפים מידע נוסף כמו מכרזים רבים שהיו בשלבי ביצוע ואשר נרשמו

13 נתונים אלה כוללים את המשרות בשיא כוח האדם של הרשות ובעבודה בלתי צמיתה (ראו להלן).

באותה עת כמשרות פנויות. הוא ציין, כי מרבית המשרות ברשות הן משרות של נותני שירותים, ועל פי הקווים המנחים שהתווה מנכ"ל הרשות יש לתת דגש לגיוס תקנים לטובת שירות לציבור, ולפיכך אין לבצע הסטה ממשרות אלו.

נציג אג"ת הסביר כי אכן אין אפשרות כללית לבצע הסטות מבלי להצביע על טעמים ענייניים, מאחר שהדבר מנוגד להחלטות ממשלה. אולם נקודתית ובלבד שהדבר לא סותר החלטות ממשלה תקפות, למשל משרות שלא יאוישו באותה שנת תקציב, קיימת אפשרות לבצע הסטות, שאותה אג"ת גם אישר.

על רשות האוכלוסין לאתר בתקן משרות שאין להן גיבוי בתקציב הרשות, אך חיוניות לשם תפקוד יחידות הרשות על פי חוות דעתם של גורמי המקצוע המתאימים. אם יימצאו משרות כאלה יש להעביר את המידע על כך, לרבות הנימוקים לצורך במשרות אלה, לנש"ם ולאג"ת במשרד האוצר, וזאת כדי לקבל החלטה משותפת בנוגע לכל משרה, האם יש לבטלה או להקצות בעבורה מהתקציב.

ליקויים בהליכי איוש משרות

כאשר משרה בתקן כוח האדם עומדת להתפנות ולדעת הסמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש יש לאייש אותה, עליו להתחיל בהליך מבעוד מועד כדי להשלימו עם התפנות המשרה. דרך המלך לאיוש משרה בשירות המדינה היא באמצעות מכרז, והכללים לביצועו מפורטים בחוק המינויים ובהוראות התקש"ר.

נמצא שרשות האוכלוסין לא איישה את כל המשרות הפנויות שבתקן כוח האדם שלה. גם לאחר שהרשות פעלה לעדכון התקן לאחר סיום הביקורת, נותרו 143 משרות פנויות.

בשנת 2013 פרסמה הרשות 41 מכרזים ל-69 משרות בסך הכול; בשנת 2014 פרסמה 38 מכרזים ל-60 משרות; לאחר מכן עד 30.6.15 פרסמה 21 מכרזים ל-35 משרות.

איוש תפקיד הסמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש

תהליך גיבוש רשות האוכלוסין נעשה כאמור בהדרגה: ב-2008 הועבר מינהל האוכלוסין ממשרד הפנים לרשות האוכלוסין; ב-2010 שולבה ברשות יחידת סמך של משרד התמ"ת, והיא היוותה בהמשך את התשתית למינהל האכיפה והזרים, שהמבנה הארגוני שלו גובש ב-2012; ב-2011 שולבה ברשות יחידת ביקורת הגבולות ממשטרת ישראל שהיוותה את הבסיס למינהל מעברי הגבול. תהליך זה טעון מילוי משימות רחבות היקף בתחום משאבי האנוש, כמו גיוס עובדים חדשים וקליטת עובדים ותיקים, בין היתר מהמשטרה, אשר מאפייני העסקתם שונים בתכלית ממאפייני העסקתם של פקידים עובדי המדינה. עד אוגוסט 2011 איישה הרשות את המשרות של שלושה מנהלי מינהלים: מינהל האכיפה והזרים, מינהל השירות למעסיקים ולעובדים הזרים ומינהל מעברי הגבול.

הסמנכ"ל למינהל ולמשאבי האנוש הוא זרוע של נש"ם להטמעה של מינהל תקין ולחזוק יסודות שירות המדינה. הוא נושא באחריות כוללת לניהול משאבי האנוש, ובכלל זה לגיבוש תקן כוח

האדם. הוא כפוף מינהלית למנכ"ל, ומקצועית לנציב שירות המדינה. נש"ם תיארה את תפיסת התפקיד של הסמנכ"ל למינהל ולמשאבי האנוש כך: גורם מתכנן, מתכלל ויוזם, המסייע להובלת הארגון בהגשמת מטרותיו. הסמנכ"ל למינהל משמש גם שומר סף¹⁴.

1. ביולי 2009 מונה סמנכ"ל למינהל לרשות האוכלוסין והוא כיהן בתפקיד זה במשך שנתיים, עד יולי 2011. נמצא כי במשך יותר משלוש שנים, מאז יולי 2011, לא אוישה משרת הסמנכ"ל. רק כעבור שלוש שנים מיום שהתפתחה המשרה, ביולי 2014, פרסמה הרשות מכרז לשם איושה, ובנובמבר 2014 נבחר במכרז סמנכ"ל חדש.

2. על פי מסמכי נש"ם עד דצמבר 2013, סגן הנציב היה מופקד כאמור על הנחיה ובקרה של משרדי הממשלה ושל יחידות הסמך באשר לאופן הטיפול במשאב האנושי. נמצא כי במשך יותר משנתיים, מאז סיום הסמנכ"ל לשעבר את תפקידו, סגן הנציב לא פנה בכתב למנכ"ל רשות האוכלוסין בכל הנוגע לאי-איוש משרת הסמנכ"ל למינהל, לא דרש לקבל הסברים בנושא, לא דרש לאישה ולא התריע בכתב לפני נציב שירות המדינה על שהמשרה אינה מאוישת במשך שנים.

יצוין כי בדצמבר 2013 הטיל נציב שירות המדינה את משימת איוש המשרות הבכירות על מי ששימש עד ינואר 2015 ראש מינהל הסגל הבכיר, אולם מתשובות נש"ם עולה כי עדיין קיימת מחלוקת באשר לגורם הנושא באחריות לאיוש משרות בכירות.

על נציב שירות המדינה להבהיר מה הם תחומי האחריות המוטלים על הגורמים השונים בנש"ם בכל הנוגע לאיוש משרות במשרדי הממשלה, לרבות משרות בכירות.

3. בישיבת פורום הנהלת רשות האוכלוסין שנערכה ביולי 2011 הודיע מנכ"ל הרשות כי עד לבחירת מחליף לסמנכ"ל ישמש הוא כמחליפו, וציין את קיומם של "פערים אדירים" בתחום משאבי האנוש בנושאים כגון השירות לעובדים ותנאי העסקתם.

המנכ"ל אצל חלק מסמכויות הסמנכ"ל למינהל בתחום משאבי האנוש לשני עובדים, בהם עובדת בתפקיד של פרויקטורית. יתר הסמכויות נותרו בידי המנכ"ל, ובהן קביעת המדיניות הקשורה לכוח האדם ואחריות על תחומי ההדרכה והרווחה.

מתשובתה של העובדת לשעבר ששימשה כפרויקטורית למשרד מבקר המדינה עולה כי מנכ"ל הרשות אמנם אצל לה כמה מסמכויות הסמנכ"ל למינהל, אולם את ההחלטות בתחומים שבאחריותה קיבל בסופו של דבר המנכ"ל. היא הדגישה שכל משרה פנויה אוישה רק על פי החלטה ואישור של מנכ"ל הרשות. מנכ"ל הרשות השיב כי החלטות עקרוניות בנוגע למבנה הארגוני של הרשות, אישור תהליכי עבודה ואיוש משרות בכירות במינהלים התקבלו על ידיו, בשיתוף מנהל המינהל הרלוונטי ואגף משאבי האנוש.

ניהול כוח האדם של רשות האוכלוסין הוא כאמור משימה מורכבת ובלתי שגרתית בשירות המדינה. לצורך מילוי משימה זו נדרש מערך מנוסה ומיומן בתחום ניהול כוח האדם בשירות המדינה, שבראשו עומד סמנכ"ל למינהל.

14 בכל הנוגע להיות הסמנכ"ל למינהל שומר סף ראה גם מבקר המדינה, דוח מיוחד (2004), "מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה".

אולם בתקופה הקריטית לבניית הרשות, שבה נעשו שינויים יסודיים במבנה הרשות ונקלטו עובדים רבים מיחידות שונות, פעלה הרשות במשך שלוש שנים ללא סמנכ"ל למינהל - תפקיד המקנה סמכויות ותחומי אחריות רחבים שנקבעו בתקשי"ר, לרבות אחריות על ניהול תקן כוח האדם. מנכ"ל הרשות היה אמון על איוש המשרה. בהתרת מצב זה על כנו תקופה ממושכת כל כך נפגעה יכולת הרשות לנהל את כוח האדם שלה ביעילות, כמפורט לעיל בפרק על המבנה הארגוני ותקן כוח האדם, ובפרט לפגוע ביכולתה לבנות את יחידותיה כראוי.

איוש משרות ניהוליות במינהלי רשות האוכלוסין

1. מנהל לשכה של רשות האוכלוסין מופקד על צוות עובדים המבצע פעולות בתחומי המרשם, המעמד, האזרחות וההגירה. בין השאר הוא מנחה את עובדי הלשכה, מבקש את תפקודם ואת ביצועיהם ומשמש כסמכות ערעור על החלטות הכפופים לו. פעילות מינהל האוכלוסין מאופיינת בעומסי עבודה כבדים: מספר הפונים ללשכות גדל במידה רבה בשנים 2012-2015.

בלוח 2 פרטים על שלוש משרות של מנהלי לשכות אשר לא אוישו במשך זמן ממושך.

לוח 2

הליכים לאיוש שלוש משרות של מנהלי לשכות ברשות האוכלוסין

מועד איוש המשרה	מועד כינוס ועדת המכרזים ובחירת הזוכה	מועד פרסום המכרז הפומבי	מועד פרסום המכרז הפנימי	מועד התפנות המשרה	מספר העובדים בלשכה	הלשכה
20.1.15	15.12.14	16.2.14	2.10.13	1.1.09	13	בני ברק
5.1.15	15.12.14	16.2.14	12.9.13	1.8.13	18	רמת גן
1.1.15	15.12.14	16.2.14	9.1.14	2.3.13	42	תל אביב

המקור: נתוני רשות האוכלוסין וההגירה.

מלוח 2 עולה כי משך הזמן לאיוש משרת מנהל לשכת בני ברק ארך שש שנים, ובלשכת רמת גן ארך הדבר כמעט שנה וחצי; רשות האוכלוסין פרסמה מכרז לאיוש משרת מנהל לשכת תל אביב רק עשרה חודשים אחרי שהתפנתה משרה זו, ורק כעבור עשרה חודשים נוספים היא כינסה ועדת בוחנים. כתוצאה מכך משך הזמן לאיוש משרה זו ארך כמעט שנתיים.

יצוין כי לפי החלטת ממשלה ממאי 2013, הוקפאה קליטת עובדים חדשים במשרדי הממשלה בשנת 2014. משרד שביקש לאייש משרות, נדרש לקבל לצורך זה את אישורה של ועדת החריגים¹⁵. נמצא שרק כשמונה חודשים לאחר שהתפנתה משרת מנהל לשכת רמת גן, פנתה

15 בהחלטת הממשלה מ-13.5.13 הוחלט להטיל על נציגי שירות המדינה, על מנכ"ל משרד רה"מ ועל הממונה על התקציבים במשרד האוצר (ועדת החריגים) לגבש בתוך 30 יום מתכונת לאישור התכניות המותאמות שייגשו משרדי הממשלה להסדרת מקרים חריגים לקליטת עובדים חדשים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.

הרשות לוועדת החריגים לצורך קבלת האישור לפרסם מכרז. עיכוב דומה נמצא בנוגע למשרת מנהל לשכת בני ברק.

2. כאמור, במשך כארבע שנים, מהקמת מינהל מעברי הגבול ב-2011 ועד אפריל 2015, לא איישה הרשות 17 משרות פנויות של אחמ"ש.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין שהעיכוב הממושך באיוש המשרות בלשכות האוכלוסין ובמינהל מעברי הגבול עלול לפגוע בתפקודה התקיין של הרשות. הצורך באיוש משרות אלה עולה ביתר שאת לנוכח ממצאים שהעלתה רשות האוכלוסין, שלפיהם עבודת הלשכות מתאפיינת ככלל בעומס עבודה ובזמן המתנה ארצי ממוצע ארוך לקבלת שירות (כמפורט לעיל).

איוש משרות במטה רשות האוכלוסין

1. לפי הנחיות התקשי"ר בכל משרד ממשלתי ימונה ממונה על ההדרכה שחלק מתפקידיו הם בדיקת צורכי ההדרכה, תכנון מפורט של פעולות ההדרכה, והשתתפות בהכנת תקציב ההדרכה. משרת ממונה על ההדרכה ברשות האוכלוסין לא הייתה מאוישת החל בנובמבר 2014 אולם רק כעבור יותר מתשעה חודשים, ביולי 2015, פרסמה הרשות מכרז פנימי לאיוש המשרה.
 2. יחידת פניות הציבור ברשות האוכלוסין מקבלת פניות ותלונות מהציבור ומגורמי ממשל שונים. על היחידה מוטל למיין את התלונות, לברר את פרטיהן ולרכז את ממצאי הבירורים לצורך איתור בעיות מערכתיות. מנהלת היחידה כפופה למנכ"ל המשרד. במאי 2015 היו ביחידה שתי משרות מאוישות בתקן, ובהן משרת מנהלת היחידה.
- בינואר 2012 פנתה המבקרית הפנימית של הרשות אל יועצת בכירה למנכ"ל והעלתה לפניה את הצורך בכוח אדם נוסף ביחידה לפניות הציבור. בפברואר 2013 הוחלט להוסיף ליחידה משרה בתקן בשל גידול של 30% במספר התלונות שהתקבלו ובשל קשיי היחידה לבררן.

נמצא כי במשך יותר משנתיים, עד למועד סיום הביקורת ביולי 2015, לא אוישה המשרה חרף פניות חוזרות ונשנות של מנהלת היחידה לאגף משאבי האנוש לאייש את המשרה. יצוין כי ככלל לא נענו הפניות האמורות¹⁶.

רשות האוכלוסין השיבה: "הוחלט כי נוכח העדר תקנים, וקביעת סדרי עדיפויות ברשות על פיהם יוקצו בתקופה הקרובה התקנים לטובת רשות האוכלוסין המקבלת קהל, יטופל נושא התקינה באגף לביקורת פנים ותלונות הציבור, בד בבד עם הסדרת המבנה הארגוני של מטה הרשות".

יצוין כי לא נמצאו מסמכים המתעדים את ההחלטה האמורה בתשובת רשות האוכלוסין. לנוכח תשובת אג"ת למשרד מבקר המדינה, לפיה נאמר כי "בכל השנים התקציב לא מוצא באופן מלא", על רשות האוכלוסין לבחון שוב את הצורך בתוספת משרה ליחידה זו, לתעד את ההחלטה על נימוקיה ולפעול בהתאם.

16 בחלק מתקופה זו, עד 1.12.14, הועסקה ביחידה סטודנטית.



שמונה שנים אחרי שהוקמה רשות האוכלוסין וארבע שנים אחרי שהועברה אליה יחידה מהמשטרה, ראוי שתפעל הרשות עם תקן המשקף נכונה את משאבי כוח האדם שעומדים לרשותה, את המשימות שהיא הטילה על עובדיה ואת המבנה הארגוני שלה. כמו כן עליה להבטיח כי עובדי הרשות שנדרשו למלא תפקידים ניהוליים ימונו בהליך תקין תוך הסדרת העסקתם.

ממצאי הביקורת מלמדים על ליקויים יסודיים בניהול מערך כוח האדם של הרשות ועל ליקויים בפעולותיה לאיוש משרות פנויות בתקן, ובהן משרות מפתח בניהול יחידות הרשות: סמנכ"ל למינהל ומנהלי לשכות האוכלוסין. הרשות אחראית לקיומם של ליקויים אלה ונש"ם אחראית לבקרה הלקויה על פעולות הרשות, אם כי בסוף 2014 החלה בפעולות שתכליתן גיבוש תקן כוח אדם רלוונטי. הרשות מנהלת ומפעילה את מערך כוח האדם שברשותה בסטייה ניכרת מהתקן שאושר לה על ידי נש"ם. סטייה זו באה לידי ביטוי בשורה של תחומים, ביניהם: היקף כוח האדם המועסק ביחידות השונות; המבנה הארגוני של הרשות; התפקידים שממלאים העובדים בפועל. דבר זה אינו עולה בקנה אחד עם סדרי המינהל התקין, ובשל כל אלה נפגעה במידה רבה היכולת לנהל את המשאב האנושי ברשות, לעקוב אחריו ולפקח עליו.

נש"ם השיבה כי נעשות פעולות מערכתיות להסדרת המבנה הארגוני בכלל משרדי הממשלה, לרבות הטמעת מערכות ממוחשבות חדשות שיסייעו לטייב את המבנה הארגוני של כל משרד על יחידותיו. היא הוסיפה כי בשנת 2016 תשולב רשות האוכלוסין ברפורמה לניהול ההון האנושי בשירות המדינה. במסגרת זו ייעשו פעולות הן לטיוב נתוני תקן כוח האדם כך שהתקן ייצג את המבנה הארגוני של הרשות ואת המדרג בה, והן להכשרה ולבקרה, באופן המבטיח קיומם של סדרי מינהל תקין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הצורך בפעולות לתיקון ליקויים שהועלו בביקורת בניהול משאבי האנוש של רשות האוכלוסין, כגון תקן כוח האדם השגוי והלא רלוונטי, חוסר הבהירות בנוגע לגורם הנושא באחריות הכוללת לניהול מינהל האוכלוסין ואי איוש משרות בכירות, גובר לנוכח נתוני הרשות על רמת השירות לציבור בלשכות מינהל האוכלוסין. על כן יש לנקוט לאלתר בפעולות לתיקון ליקויים אלה, שיש בהם כדי לפגוע ביכולתה של הרשות לעמוד במשימותיה. על מנכ"ל הרשות ועל נש"ם להמשיך ולפעול לביטול הפערים אשר פורטו לעיל, ולוודא שהתקן יותאם לפריסה בפועל של המשרות ברשות ולתפקידי העובדים.

העסקת עובדים בעבודה בלתי צמיתה

על פי חוק המינויים עובד מדינה יתמנה רק למשרה פנויה בתקן. התקשי"ר קובע כי העבודה בשירות המדינה נחלקת לשני סוגים עיקריים: עבודה צמיתה ועבודה שלפי טיבה אינה צמיתה (עב"ץ). על פי התקשי"ר להבחנה בין שני סוגי העבודות אמורה להיות משמעות מבחינת התקציב, הארגון והמינהל, ולעתים גם מבחינת מעמד העובד וזכויותיו. עבודה צמיתה היא עבודה שלפי אופייה וטיבה אינה מוגבלת מבחינת הזמן; היא מבוצעת בידי עובדים המשובצים במשרות שבתקן המאושר. לעומתה, עב"ץ היא עבודה שלפי אופייה וטיבה מוגבלת מבחינת הזמן. בתקציב המדינה נעשית הבחנה בין סעיפים למימון עבודה צמיתה לבין סעיפים למימון עב"ץ.

על פי התקשי"ר המונח "עבודה בלתי צמיתה" משמעו עבודה הנובעת מלחץ עבודה חולף, עבודה הקשורה בביצוע משימה חולפת ומילוי מקום של עובד הנעדר מן העבודה. בית הדין לעבודה קבע בפסקתו כי עב"ץ היא עבודה זמנית, אשר אינה יכולה להימשך תקופה בלתי מוגבלת ובלתי מוגדרת¹⁷.

ביוני 2008 עדכנה נש"ם את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך שלה בדבר ההבחנה בין שיא כוח האדם לבין עב"ץ. נש"ם הורתה להמיר אל שיא כוח האדם משרות עב"ץ של תפקידים מסוימים, למשל תפקידים בתחומי העיסוק המרכזיים של המשרד. על פי דברים שמסר סגן הנציב למשרד מבקר המדינה, במהלך השנים הומרו משרות עב"ץ רבות למשרות בשיא כוח האדם, אך הלכה למעשה לא היו הבדלים בין דפוסי העסקת העובדים בין שני סוגים אלה ואף לא היו הבדלים מבחינת מעמד העובדים וזכויותיהם.

נמצא כי באפריל 2015 העסיקה הרשות 1,017 עובדים במשרות עב"ץ, אף שמאות מהם הועסקו במשימות קבועות שלא נועדו לתת מענה ללחץ עבודה חולף, לא נועדו לביצוע משימה חולפת, ולא היו בגדר מילוי מקום של עובד הנעדר מן העבודה. 104 עובדים הועסקו במשך כשנתיים; 87 הועסקו במשך כשלוש שנים; 410 הועסקו במשך כארבע שנים; 189 הועסקו במשך חמש שנים או יותר.

בין מאות עובדי הרשות שהועסקו במשרות עב"ץ היו גם שני מנהלים בכירים. אחד מהם החל לעבוד בשירות המדינה ב-1999 והשני עובד בשירות המדינה החל ב-2003. שתי משרות אלה מטבען אינן זמניות.

העסקת עובדים במשרות עב"ץ במשך תקופות כה ארוכות כאמור אינה מתיישבת עם הוראות נש"ם ועם פסיקת בית הדין הארצי לעבודה, בכל הנוגע להבחנה בין עבודה צמיתה לבין עבודה בלתי צמיתה.

הרשות השיבה כי בימים אלה היא פועלת להעברת משרות של עובדים במטה הרשות ובמינהל האוכלוסין מסעיפי תקציב של עב"ץ לסעיפי תקציב של שיא כוח האדם. באג"ת השיבו כי הם פועלים על פי הנחיות החוזר האמור של נש"ם ובשנות התקציב האחרונות הומרו מספר רב של משרות עב"ץ למשרות בשיא כוח האדם, גם ברשות האוכלוסין. נש"ם השיבה כי בכוונתה להמשיך את עבודת המטה מול אג"ת להסדרת אופני העסקת העובדים בשירות המדינה.

17 ע"ע 389/99 חסון נ' משרד הבינוי והשיכון (פורסם במאגר ממוחשב) מיום 4.9.03.

על נש"ם ועל אג"ת לעמוד על ההבדלים המהותיים שבין עבודה צמיתה לבין עב"ץ ולוודא שעובדים יועסקו במשרות עב"ץ רק אם הם עוסקים בכיצוע משימה זמנית וחולפת, בהתאם להוראות התקשי"ר ולפסיקת בית הדין לעבודה כאמור. על נציב שירות המדינה לעקוב אחר הפעולות האמורות ולוודא את תיקון הנדרש בעניין זה.

העסקת עובדים שלא על פי היקף משרתם

עם המעבר של מינהל מעברי הגבול ממשטרת ישראל אל רשות האוכלוסין חתמה הרשות על הסכם עם רש"ת. על פי ההסכם רש"ת מעבירה לרשות מדי רבעון תשלום לכיסוי הוצאות ההעסקה של עובדי הרשות המשמשים כבקרי הגבול של הרשות בנתב"ג.

על פי הנחיות נש"ם אין להעסיק בשעות נוספות עובד המועסק במשרה חלקית, אם צורת העסקה זו קבועה. על פי הודעת נש"ם מ-2001 המשרד יחויב לחשב למפרע את זכויותיו של העובד, לרבות זכויותיו הסוציאליות, כאילו הועסק באחוזי המשרה שבה הועסק בפועל. עוד הודיעה נש"ם כי במקרים שבהם צורכי העבודה בפועל מחייבים את הרחבת שעות העבודה של העובד מעבר לשעות העבודה שנקבעו, הדרך הנכונה לפעול בה היא לפנות לנש"ם בבקשה להגדיל את היקף המשרה בתקן. ב-2001 הודיעה נש"ם למשרדי הממשלה וליחידות הסמך שהיא תבקר באופן שוטף את מילוי הוראותיה בנושא זה.

בנוגע לשעות הנוספות של העובד מעבר לתקן משרתו החלקית וזכויותיו הסוציאליות בעבורן, קבע בית הדין הארצי לעבודה בספטמבר 2014 כי על המעסיק להעניק זכויות סוציאליות בגין שעות אלה אם הן מהוות חריגה קבועה מהיקף המשרה ובהתאם למידת החריגה¹⁸. בפסק הדין הגדיל בית הדין למפרע את היקף משרתן של עובדות בשירות המדינה שהועסקו במשמרות, קביעה שהשליכה על זכויותיהן הסוציאליות בהתאם¹⁹.

1. ממסמכי הרשות עולה כי כמחצית מ-590 בקרי הגבול (290) הועסקו במשרה שהיקפה 50% ו-176 בקרים (30%) הועסקו במשרה שהיקפה 75%. שאר הבקרים (124) הועסקו במשרה מלאה. היקפי משרות אלה נקבעו בהסכם שבין רשות האוכלוסין לרש"ת.

נמצא כי רוב הבקרים שהועסקו במשרה שהיקפה 50% עבדו בקביעות לכל הפחות שלושה או ארבעה ימים מלאים בשבוע מתוך שבוע של חמישה ימי עבודה, כלומר, היקפי משרותיהם בפועל היו 60% או 80%. מכך עולה שבאופן מובנה וקבוע שיעור המשרה שבה הועסקו עובדים אלה היה גבוה יותר מזה שבתקן משרתם.

2. במאי 2014 כתב מנהל מינהל מעברי הגבול למנכ"ל הרשות כי מצוקת כוח האדם מחייבת את העסקת בקרי הגבול במשרה מלאה ולא במשרה חלקית, וזאת כדי לעמוד במשימות ביקורת הגבולות, אך נמצא כי המנכ"ל לא השיב לו על כך. באוקטובר 2014 הודיע חשב משרד הפנים, המופקד על ענייני הכספים ברשות האוכלוסין, כי משנת 2015 יהיה בלתי אפשרי לשלם

18 פסק הדין דן בהשלכות על הזכויות הסוציאליות של עובד במשמרות המועסק בשעות נוספות עד להיקף של משרה מלאה.

19 ע"ע 19734-11-10 מדינת ישראל נ' הרשקוביץ שריקה (גרינברג) ואח', (פורסם במאגר ממוחשב) מיום 7.9.14.

לעובדי המינהל המועסקים באופן קבוע בשעות נוספות מבלי לקבל את אישורה של נש"ם, שכן העסקת עובדים במשרה חלקית בשעות נוספות באופן קבוע אינה תקינה וחושפת את הרשות לתביעות מצד העובדים.

בנובמבר 2014 מסר מינהל מעברי הגבול לנש"ם ולאגף משאבי האנוש ברשות רשימת דוגמאות של בקרי גבול בנתב"ג המועסקים במשרה חלקית, שהרשות העסיקה בקביעות בשעות נוספות. בספטמבר 2015 הציג מינהל מעברי הגבול לפני הסמנכ"ל למינהל בדיקה מקיפה שערך בנוגע להיקף ההעסקה בפועל של הבקרים בנתב"ג. הבדיקה העלתה כי מחד גיסא יש להעלות את היקף המשרה של 215 מבין 337 בקרי גבול שנבדקו מ-50% ל-60%, ל-75% או ל-100%, ומ-75% ל-80% או ל-100%, אולם מאידך גיסא הוא ציין כי מספר הבקרים שהרשות נזקקת להם משתנה תדיר, וזאת בהתאם לתקופות שיא ולתקופות שפל במעברי הגבול. כיוון שכך, העלאת היקף המשרה עלולה ליצור עודף כוח אדם בתקופות שפל, ולכן עלולה לגרום לבזבוז כספי ציבור.

נש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא אישרה ככלל להעלות במהלך 2015 את היקף המשרה של בקרי הגבול. באישור זה של נש"ם לא ניתן מענה לדילמה שהעלה כאמור מנהל המינהל: העלאת היקף המשרה נדרשת במקרים מסוימים, אולם יש למצוא פתרון למניעת מצב של עודף כוח אדם בתקופות שפל.

עד למועד סיום הביקורת לא קבעה נש"ם את מספר המשרות שאת היקפיהן יש להגדיל, וממילא לא יושם האישור העקרוני של נש"ם ולא נעשה שינוי בהיקף משרותיהם של אותם בקרים שהבדיקה העלתה כי היקף משרתם בפועל היה גבוה מהיקף משרתם בתקן.

הרשות השיבה כי היא פנתה לרש"ת לצורך העלאת היקפי המשרות בכל מעברי הגבול. אגף השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה כי יש שלושה פתרונות אפשריים לסוגיה זו, המסתמכים על מודלים המשמשים בגופים אחרים במגזר הציבורי. הוא הוסיף שחלופות אלה מצריכות בחינה משותפת עם נש"ם ועם רשות האוכלוסין וחלקן אף דורשות הסדרה אל מול הארגון היציג של העובדים.

על מנכ"ל רשות האוכלוסין ועל נש"ם בשיתוף אגף השכר והסכמי העבודה לפעול לאלתר כדי להתאים את היקף משרתם בתקן של אותם בקרי גבול להיקף משרתם בפועל. בעת בחינת הפתרון המתאים, יש גם להקפיד שלא ייפגעו זכויותיהם של הבקרים, ולא תיפגע רמת השירות הנדרשת לציבור. על נש"ם לעקוב אחר פעולות הרשות ולוודא שהיא פועלת כנדרש.

כוח האדם באגף הביטחון

לפי החוק להסדרת הביטחון בגופים הציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק הסדרת הביטחון), על גוף ציבורי כהגדרתו בחוק למנות ממונה ביטחון (להלן - מנכ"ט). אם פועל הגוף הציבורי בכמה אתרים, רשאי קצין מוסמך²⁰ לקבוע כי ימונה ממונה ביטחון מקומי כאחראי באתרים מסוימים שבהם פועל הגוף, והממונה המקומי יהיה כפוף למנכ"ט. בהתאם להוראות החוק המנכ"ט ברשות

20 חוק זה קובע כי קצין מוסמך בנוגע לענייני משרד הפנים הוא נציג שירות הביטחון הכללי.

האוכלוסין אחראי לאבטחה הפיזית של מתקני הרשות²¹, לאבטחת המידע שברשותה ולאבטחת המערכות הממוחשבות שבה.

בחוק הסדרת הביטחון פורטו סמכויות המנב"ט לפי הוראות חוק הסמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005, וביניהן לערוך חיפוש ולתפוס חפצים; למנוע כניסה מאדם שסירב לדרישת הזדהות, דרישת חיפוש או דרישת תפיסה; להוציא מהמקום את האדם, וכן לערוך חיפוש בתנאים מסוימים, על אף הסירוב, ואף להשתמש בכוח סביר לשם כך.

בחזור נש"ם נקבעו כללים להעסקת עובדי קבלני כוח אדם בשירות המדינה. ככלל נאסר על העסקת עובדי קבלני כוח אדם, למעט במקרים חריגים המקיימים את התנאים האלה: העובד מועסק לצורך משימה זמנית שמשכה אינו עולה על שישה חודשים; עבודתו טכנית במהותה; התפקיד אינו כרוך בהפעלת סמכויות שלטוניות או סטטוטוריות ואינו כרוך בקביעה או בהמלצה על מדיניות. עוד קבעה נש"ם בחזור שקבלן או עובד חברת כוח אדם המועסק על ידי משרד לא יהיה מעורב בפעולות הביצוע הייעודיות של המשרד; הוא לא ישתלב במדרג המשרד ולא יעביר הוראות לעובדים אלא באמצעות הנהלת המשרד או על ידי עובד מדינה אחראי שנקבע לכך; הוא לא ייצג את המשרד כלפי חוץ ולא ישתמש בנייר הרשמי של המשרד לצורכי התכתבות.

באגף הביטחון ברשות האוכלוסין מועסקים כ-130 עובדים. מעת הקמת הרשות ועד מועד סיום הביקורת כל העובדים היו עובדי חברות פרטיות, למעט מנהלת האגף. נמצא כי באגף הביטחון כמה משרות שהעובדים המאיישים אותן הם בעלי סמכויות שאין להטיל על מי שאינו עובד המדינה, וכי האגף מתנהל באופן זה לאורך שנים, כפי שיפורט להלן.

1. במהלך כחמש שנים התריעה מנהלת אגף הביטחון לפני הנהלת הרשות 12 פעמים כי צריך להוסיף לאגף משרות של עובדי מדינה לצורך ביצוע משימות שבסמכות עובדי המדינה. מנהלת האגף לא קיבלה מענה בכתב על פניותיה. פעם אחת בלבד, באוקטובר 2011, פנתה הרשות לאגף בעקבות התרעת המנהלת. באין עובדי מדינה נוספים באגף הביטחון, הוטלו משימות של עובדי מדינה על שלוש עובדות של חברה א, אשר מועסקות במטה הרשות.

על פי מסמכי ההתקשרות של רשות האוכלוסין עם חברה א שלוש העובדות מועסקות על ידה כמוקדניות, ובין תפקידיהן ניהול התיקים האישיים של המאבטחים, ריכוז דיווחי המאבטחים וקיום קשר עם חברת האבטחה.

נמצא כי בפועל מילאו שלוש העובדות תפקידים נוספים על אלה המצוינים בהסכמי ההתקשרות: לעובדת א ניתנה הרשאה לעסוק בפעולות רכש במערכת מרכב"ה כקניינית הרכש של אגף הביטחון, ובין השאר הוטל עליה לאשר תשלומים שמשלמת הרשות לחברה שמעסיקה אותה; לעובדת ב ניתנה הרשאה לשתי מערכות ממוחשבות אחרות של הרשות; לעובדת ג ניתנה הרשאה למערכת ממוחשבת של שירות הביטחון הכללי לצורך טיפול בבדיקות ביטחוניות וכן ניתנה לה הרשאה לקיום קשר עם משטרת ישראל לצורך בדיקת רישום פלילי, בין השאר של עובדי החברה המעסיקה אותה.

21 פעולות הדרושות לשם שמירה על ביטחוננו של אדם או לשם שמירה על רכוש בגוף הציבורי וכן פעולות למניעת פגיעה בכל אחד מאלה.

בפברואר 2015 כתבה עורכת דין אשר ייצגה את העובדות מכתב למנכ"ל הרשות וציינה שהעובדות עסקו גם במשימות נוספות: סיווג ביטחוני של עובדים ברשות; מתן תדרכים שנתיים לעובדים שמשרתם בסיווג ביטחוני גבוה; עריכת ביקורות מטעם הרשות על חומר מסווג ברשת הממוחשבת של הרשות; ייצוג הרשות בפני גופי ביטחון ממשלתיים ומשרדי ממשלה אחרים. העובדות גם חתמו בחתימה אלקטרונית על מסמכים רשמיים של הרשות. עורכת הדין ציינה כי החברה שמעסיקה אותן באופן רשמי משמשת למעשה רק צינור תשלום עבור שכרן.

ביוני 2015 החליטו נציגים של הרשות, של נש"ם, של אג"ת ושל אגף החשב הכללי שיש צורך להוסיף לתקן הרשות משרות עבור אגף הביטחון ממקורות הרשות ובתיאום עם אג"ת. כן הוחלט כי הסמנכ"ל למינהל וחשב הרשות אחראים לוודא שלא יועסקו עוד עובדי חברות פרטיות בתפקידים שיש להטיל על עובדי מדינה.

עד למועד סיום הביקורת ובירורי ההשלמה בינואר 2016 לא בוצעה ההחלטה האמורה בדבר תוספת המשרות לאגף הביטחון. במועד זה עדיין הייתה בתקן הרשות משרה אחת בלבד באגף הביטחון - משרת מנהלת האגף, ושלוש עובדות חברה א עסקו באותם התפקידים והחזיקו באותן ההרשאות.

הרשות השיבה כי בימים אלה היא מצויה בהליך של יצירת המשרות של שלוש עובדות המטה וקבלת האישורים לגבי אופן קליטת העובדות. חברה א השיבה כי ככל הידוע לה, שלוש העובדות מועסקות כמוקדניות במשרדי הרשות.

2. באוקטובר 2010 כתבה מנהלת אגף הביטחון למנכ"ל הרשות בנוגע לארבעה עובדי חברות פרטיות אשר משמשים כמנב"טים מקומיים. היא ציינה כי בלית ברירה הם מילאו כמה מתפקידיה, כמו ייצוג הרשות לפני גורמים חיצוניים או פרסום הנחיות ונהלים. המנהלת ביקשה להקצות לאגף ארבע משרות לצורך העסקת ארבעה מנב"טים מקומיים. באותו חודש ובמאי 2011 היא הפנתה בקשה כזו לעוסקים בניהול משאבי אנוש ברשות ולמנכ"ל הרשות. מנהלת האגף לא קיבלה מענה בכתב על פנייתה.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת לא נוספו כאמור משרות לאגף הביטחון, והמנב"טים המקומיים היו עדיין עובדי חברות פרטיות, ומילאו לעתים תפקידים שאותם הם אינם מוסמכים למלא, בניגוד להוראות נש"ם.

תקן מנהל תחום החירום

מנהל תחום ההיערכות לשעת החירום אחראי על הכנת המשרד הממשלתי לשעת חירום לרבות הגדרת היעדים, גיבוש תכנית העבודה, כתיבת הנהלים לשעת החירום, תרגול לקראת שעת החירום, הדרכה והכשרה של עובדי המשרד, יישום הנחיות גורמי המטה וגופים מנחים ותיאום העבודה מולם.

1. ביוני 2011 קבעה נש"ם כי יוקמו יחידות חירום במשרדי הממשלה ועליהן תופקד האחראיות המקצועית להיערכות המשרד למתן השירותים הציבוריים שבאחריותו בשעת חירום, בהתאם

להנחיית רשות החירום הלאומית. נש"ם פירטה בחוזר את תפיסת התפקיד של יחידת החירום לרבות קביעת נוהלי העבודה, הדרכה בנושא ההיערכות לחירום וביצוע ביקורת ותרגילים תקופתיים.

בהתאם, החל מיולי 2011 ועד ינואר 2012 פנתה מנהלת אגף הביטחון למנהל תחום התקצוב והתכנון ברשות וללשכת מנכ"ל הרשות וביקשה להקצות לאגפה משרה לתפקיד מנהל תחום החירום.

2. במאי 2012 פרסמה נש"ם חוזר וקבעה בו כי 12 משרדי ממשלה יקבלו באופן מידי תוספת משרות עבור משרת מנהל תחום החירום. לגבי יתר משרדי הממשלה (ובהם רשות האוכלוסין) נקבע כי אם קיים צורך בעיבוי היחידות הקיימות במשרות נוספות, יש להיערך ליצירתן במסגרת התקנים הקיימים.

בדצמבר 2013 קבע סגן ראש המטה לביטחון לאומי (להלן - מל"ל) כי יש צורך במשרת מנהל תחום החירום ברשות, וצייין כי לרשות עיסוק רב בתחום החירום. כעבור שנה - בדצמבר 2014, קיים הסמנכ"ל למינהל ברשות דיון בנושא זה עם נציגת נש"ם ועם סגן ראש המל"ל, ומנהלת תחום משאבי האנוש ברשות שהעלתה שלרשות אין משאבים למימון המשרה הזו. במענה לפניית הרשות הבהיר אג"ת במרץ 2015 כי על הרשות לאייש את המשרה ממקורותיה. כפי שצוין, בתשובתו לטיטת דוח הביקורת אמר אג"ת בנוגע לתקציב הרשות להעסקת עובדים כי בכל השנים תקציב הרשות לא מוצה באופן מלא.

נמצא כי עד ינואר 2016, שנתיים מאז נקבע שיש צורך במשרת מנהל תחום חירום ברשות, לא הקצתה הרשות משרה למנהל תחום חירום, וממילא לא החלה הרשות בהליכים לאיושה.

רשות האוכלוסין השיבה בינואר 2016 כי היא תשוב ותבקש מאג"ת הקצאת תקן מיוחד זה.

רשות האוכלוסין מתנה אפוא את הקצאת המשרה למנהל תחום חירום בתוספת משאבים של אג"ת. זאת בניגוד להוראה מפורשת של נש"ם המטילה על חלק משרדי הממשלה, ובהם רשות האוכלוסין, את החובה להקצות משרה ממקורותיהם לצורך יצירת משרת מנהל תחום החירום.

על מנכ"ל רשות האוכלוסין לפעול ללא דיחוי להקצאת משרה זו. לנוכח ממצאי הביקורת בדבר משרות פנויות בתקן הרשות, לנוכח תשובת אג"ת שלפיה תקציב הרשות למימון כוח האדם לא מוצה ועמדתו כאמור, לפיה אפשר להסיט משאבים למימון משרה באופן נקודתי, במגבלות מסוימות, ולנוכח חוזר נש"ם, על הרשות למצוא משאבים למימון המשרה הזו במסגרת המשאבים העומדים לרשותה.



במשך כמה שנים מועסקים באגף הביטחון עובדי חברות פרטיות, והם מבצעים פעולות ייעודיות שעל פי הוראות נש"ם אין להטילן על עובדי החברות הפרטיות. על מנכ"ל הרשות לוודא כי משימות שהן בתחום סמכויותיהם של עובדי המדינה לא יוטלו על עובדי חברות פרטיות.

סיכום

גיבוש המערך הארגוני של רשות האוכלוסין וניהול כוח האדם שבה הם משימה מורכבת ובלתי שגרתית בתחום ניהול המשאב האנושי בשירות המדינה. ממצאי הביקורת מלמדים על ליקויים יסודיים בניהול מערך כוח האדם של הרשות שאחראים להם רשות האוכלוסין ונש"ם. תקן כוח האדם של הרשות, האמור לשמש כלי מרכזי לניהול המשאב האנושי, היה שגוי ולא הולם את צורכי הרשות ולכן לא היה יכול לשמש כלי כזה. על אף מורכבותה של משימת הקמת הרשות ככל הנוגע לניהול עובדיה, היא פעלה במשך שלוש שנים ללא סמנכ"ל למינהל - תפקיד המקנה סמכויות ותחומי אחריות רחבים בתחום משאבי האנוש.

עיכוב מתמשך בפעולות להבניית תפקידים ומשרות בתקן הרשות גרר ליקויים הנוגעים להעסקת כמה קבוצות של עובדים ברשות האוכלוסין: הרשות מעסיקה עשרות בקרי גבול ועשרות מפקחי הגירה בתפקיד שונה משנקבע להם וזאת בלי שנבחרו במכרז לתפקיד זה, ומטילה עליהם משימות שיש להטיל על בעלי תפקידים בכירים יותר. הרשות אף מעסיקה כמה עובדי חברות פרטיות באגף הביטחון, ובמשך שנים הם מבצעים פעולות ייעודיות שאין להטיל על עובדי חברות פרטיות, אלא רק על עובדי המדינה. נש"ם, אשר מתפקדה לאשר את תקן כוח האדם ואת המבנה הארגוני ולבקר את השימוש בתקן, פעלה באופן לא מספק ולא התריעה על הליקויים האמורים ובכך אפשרה לרשות לנהל את משאבי האנוש שלה באופן לקוי.

הצורך בפעולות לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת בניהול משאבי האנוש של רשות האוכלוסין גובר לנוכח ממצאי הביקורת המלמדים כי בנוגע לחלק מתחומי פעילותה לא ריכזה הרשות מידע הנסמך על מדידה והערכה של רמת השירות שהיא מעניקה לציבור. על מנכ"ל רשות האוכלוסין ועל נש"ם לבחון באופן מעמיק את תקן הרשות לנוכח מבנה יחידות הרשות בפועל וכנגד התקציב המאושר לרשות. בהתאם לממצאי הבחינה עליהם לפעול לביטול הפערים אשר פורטו לעיל, ולפני אישור התקן מחדש עליהם לוודא שהתקן תואם את פריסת המשרות ברשות בפועל ואת תפקידי העובדים.