

## משרד התקשורת מבקר הפנים

יום ראשון ג' טבת תשע"ז  
1 ינואר, 2017

5000-2050-2017-001425

**אל:**  
מר שלמה פילבר - מנכ"ל המשרד

### **הנדון: דוח ביקורת (פתע, מלווה) בנושא: יישום השינוי הארגוני במשרד התקשורת**

- א. ממצאי ביניים ראשוניים: 1415 - מ-22/11/16  
ב. טיוטת דוח ביקורת: 1417 - מ-8/12/16  
ג. תגובת המבוקרים:  
1) סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש, מ-27/12/16  
2) סמנכ"ל בכיר ספקטרום, מ-27/12/16  
3) סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי, מ-22/12/16  
4) רמ"ט השר מ-11/12/16

### **מבוא**

בשלהי שנת 2014 יזם מנכ"ל המשרד דאז בחינה ארגונית של משרד התקשורת במטרה להתאימו לאתגרים עימם נדרש ויידרש המשרד להתמודד.

בדצמבר 2014 התקשר המשרד עם חברת יעוץ לסיוע בקידום המהלך. בהתקשרות נקבעו שלושה שלבים:

- מיפוי ואבחון מצב קיים של המשרד.
- הכנת חלופות והמלצות של מבנה ארגוני ובחינה וניתוח היבטי משאבי אנוש.
- יישום המבנה הארגוני בחלופה שתבחר.

שלביו אי' ובי' בוצעו במהלך שנת 2015. שלב ג' - שלב היישום החל להתבצע במהלך שנת 2016, במסגרתו בין היתר ראויים לציון אבני הדרך הבאות:

- במאי 2016 הוצגו עיקרי התוצרים, לרבות המבנה הארגוני העקרוני שהוחלט עליו, להנהלה ולעובדים; בתקופה שלאחר מכן הושלמו תוכניות והוסדרו מרכיבים משלימים.
- ביוני ובאוגוסט 2016 פורסמו מכרזים למנהלי המסגרות הארגוניות החדשות עליהן הוחלט במסגרת השינוי - משנה למנכ"ל ומנהל מנהל הנדסה ומנהל אגף רישוי.
- ב-19/9/16 נבחרו מנהלי שתי המסגרות הללו.

### תהליך ונושאי הביקורת

במהלך השבוע שבין 14/11/16 - 21/11/16 התקיימה במשרד ביקורת פתע בנושא. במהלכה נבדקו:

- תכנון, מעקב ובקרה על התהליך.
- תהליכי קבלת ההחלטות, התוצרים שהתקבלו והפעולות שנעשו עד מועד הביקורת בהקשר ליחידות שבליבת השינוי.
- פעולות שנעשו במטרה לשתף את המנהלים והעובדים במהלך והיבטי שכר נגזרים.

מאחר שמדובר בביקורת המלווה אירוע חד פעמי (פרויקט) שמתרחש באותו זמן, ולנוכח חשיבותם, הועברו ממצאים מהותיים ראשוניים למנכ"ל המשרד ולידיעת המנהלים הנבחרים כבר למחרת סיום הביקורת (א' שבסימוכין).

טיוטת דוח ביקורת מלאה הועברה בהמשך (ב' שבסימוכין) לסמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש, ובמקביל קטעים רלוונטיים הועברו למבוקרים נוספים. מהתגובות שהתקבלו עולה שחלק מהממצאים טופלו באופן חלקי או מלא בזמן שעבר ממועד הביקורת.

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

### עיקרי הממצאים

#### תכנון, מעקב ובקרת התהליך

1. אבני הדרך שנכללו בתוכנית שהוצגה למנכ"ל ב- 26/10/16 לא היו ישימות. העיכוב ברתימתם של העובדים לקידום המהלך והעמימות שסביב האופן שבו המהלך המפורט יוצג להם, מנעו התקדמות. במועד סיום הביקורת (22/11/16) כבר התפתח פער של כ- 3 שבועות ביחס לתוכנית שהוצגה רק 3½ שבועות לפני כן.
2. במועד הביקורת טרם הוכנו תוכניות מפורטות למימוש המהלך. העדרם מנע התקדמות ונומק בין היתר במחלוקת על הגבולות שבין מנהל הנדסה לאגף רישוי ובצורך להשלים ידע הנדרש להגדרתם.
3. התכנון הכמותי של איוש כח האדם על פי התוכנית שמרני מאוד, ואינו מנצל את המשאבים (שיאים/תקנים; "הלוואת הגישור") שניתנו למשרד לצורך המהלך.
4. לא נמצא תיעוד של ההחלטות בתקופה שנבדקה - במהלך שנת 2016 - למעט תיעוד מפגש אחד עם הנהלת המשרד במאי 2016. לא נמצא גם תיעוד של הצגת שינוי מהותי זה לשר התקשורת.

5. במועד הביקורת לא היו מתוכננים מועדים לדיוני בקרה על התקדמות היישום על ידי צוות ההיגוי.
6. לא הוכנה תוכנית לניצול מושכל ויעיל של יתרת תקציב הייעוץ שעמד על כ- 35% מצורך שהוצג שנה לפני כן לשלב זה.

#### החלטות ותוצרים

7. לא נמצא מיפוי מפורט של תהליכי העבודה באגף ספקטרום, ההתניות והזיקות ביניהם, והאופן שבו הם מבוצעים על ידי העובדים הקיימים.
8. נעשו שינויים בתכולת תפקיד מנהל מנהל ההנדסה בין המועד שבו פורסם המכרז לתפקיד זה (סוף 6/16) לבין המועד בו הוצגו למנהל הנבחר פרטי המבנה והאיוש.
9. עיכוב בהליכי איוש שתי משרות מרכזיות באגף פיקוח ואכיפה (סמנכ"ל, מנהל תחום פיקוח טכנולוגי) שהתפנו עקב קידום העובדים שאיישו אותם לתפקידים החדשים שהוגדרו.

#### שיתוף העובדים והיבטי שכר ותגמול

10. עד מועד הביקורת לא התקיים דו שיח ממשי על פרטי ההצעה עם נציגות העובדים ועם חברי הנהלה, למרות החשיבות שבשילוב כל המעורבים בהליך כזה להצלחת הליך זה, כפי שאף הומלץ על ידי היועץ.
11. לא נעשתה בחינה והערכות לשינויים אפשריים במרכיבי שכר לעובדים המעורבים בשינוי, עובדה אשר עלולה לפגוע במרכיבי תגמול (שכר עידוד) בתקופת המעבר שלאחר ביצוע השינוי.
12. שדרוג חלק מהמשרות שנכלל בתוכנית מעלה קשיים אפשריים לכאורה ביישום עקב מגבלות תקשי"ר או תקינה.

#### בעיקרי התייחסותה לטיטות דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי

אנוש :

- תכנון השינוי כלל תקופת מעבר של 3-6 חודשים ולאחר מכן פעילות שוטפת במצב החדש.
- לאחר סיום הביקורת התקיימו מפגשים עם המנהלים, עם עובדים ונציגי העובדים וההסתדרות ובהם הוצגו פרטי השינוי; נקבע שתחילת הפעילות במתכונת החדשה תהיה החל מ- 1/1/17.
- שימוש בתקנים שניתנו ("הלוואת הגישור") יבחן לאחר איוש כל התקנים באגפים החדשים ובחינת התהליכים שם.

- הבחינה הארגונית לה נדרשה חברת הייעוץ הייתה במטרה להגדיר את התפיסה והמבנה הכולל ולא לניתוח מפורט או תת פעילות של תחומים באגף מסויים. בכל מקרה מופו פעולות פרטניות במספר שלבים עוד לפני הביקורת וגם לאחריה.
- מתקיים הליך לאיוש המשרות שהתפנו באגף פיקוח ואכיפה.
- במחצית השנייה של חודש דצמבר הוצגו פרטי השינוי ואבני הדרך ליישום לעובדים, לנציגיהם ולנציגי ההסתדרות; התקיימו מספר מפגשים וכן כנסי השקה בראשות המנכ"ל ונקבע שהשינוי יבוצע החל מ- 1/1/17.

מצורף בזאת דוח הביקורת המפורט.

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

**בהתאם לכך, אבקש לקיים דיון בממצאי הדוח והמלצותיו.**

בברכה,

~~אלן זולר  
מבקר הפנים~~

העתק:

מר בנימין נתניהו - ראש הממשלה ושר התקשורת  
מר מימון שמילה - מנהל מינהל הנדסה  
גב' תמי לשם - סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש  
מר גדעון שטרית - מנהל אגף בכיר רישוי

## פרק א' - מבוא<sup>1</sup>

1. בסביבה החיצונית ובסביבה הפנימית של משרדי ממשלה מתרחשים באופן תדיר שינויים. כדי למנוע היווצרות של פערים ביכולת הביצוע של המשרדים, שעלולים לפגוע בתפקודם, הם נדרשים מפעם לפעם להתאים את תהליכי העבודה שלהם ואף את מבניהם הארגוניים לשינויים אלו.

2. על פי עקרונות מקצועיים מקובלים בתחום הארגוני, כדי לבצע שינויים מקיפים בארגון יש לקיים בחינה ארגונית סדורה, שתכלול, בין היתר: איסוף נתונים ותיאור המצב הקיים בכל אחת מהיחידות המיועדות לשינויים; ניתוח המצב תוך הצגת פערים בתפקוד וביכולות ביצוע, אם קיימים; פירוט כשלים שנמצאו במצב הקיים, השפעותיהם ומשמעויותיהם; ניתוח מגבלות קיימות לביצועם של שינויים; ניתוחי כדאיות לביצוע שינויים, לרבות במונחי תועלת וחסכון; בחינת היבטים של שמירה על קיומם של "איזונים ובלמים"; בחינת חלופות לשינויים, הצגתן וקיום דיון בהן; קביעת מדדים לבחינת ההישגים הנדרשים; וקביעת אבני דרך לבקרה ולמעקב. בסיכומה של בחינה ארגונית כזו אמורות להיות מוצגות מסקנות והמלצות לדרכי פעולה לביצועם של השינויים הארגוניים.

3. ביצוע שינוי ארגוני דורש היערכות מתאימה, וניהול מדוקדק, שאם לא כן, יגרור התנגדויות, מצד כל גורם שעתידי "להפסיד" כתוצאה ממנו, במישרין ובעקיפין.

4. בשלהי שנת 2014 יזם מנכ"ל המשרד דאז בחינה ארגונית של משרד התקשורת במטרה להתאימו לאתגרים עימם נדרש ויידרש המשרד להתמודד. בדצמבר 2014 התקשר<sup>2</sup> המשרד עם חברת יעוץ. בהתקשרות נקבעו שלושה שלבים: א. מיפוי ואבחון מצב קיים של המשרד; ב. הכנת חלופות והמלצות של מבנה ארגוני ובחינה וניתוח היבטי משאבי אנוש; ג. יישום המבנה הארגוני בחלופה שתבחר.

5. במהלך חציון ראשון של שנת 2015 בוצעו שלבים א' וב' בעבודה<sup>3</sup>.

6. ב- 10/5/16 הציג<sup>4</sup> היועץ הארגוני להנהלה ולוועד העובדים את עיקרי התוצרים לרבות המבנה הארגוני העקרוני שהוחלט, ובמקביל עדכן<sup>5</sup> המנכ"ל בכתב את עובדי המשרד בדבר השינוי המתוכנן. בתקופה שלאחר מכן הושלמו תוכניות והוסדרו מרכיבים משלימים לביצוע המהלך.

---

<sup>1</sup> פרק המבוא מצטט מדוח [מבקר המדינה 64ב](#) ממרץ 2014 בפרק שינויים ארגוניים במשרד הביטחון.

<sup>2</sup> נספח א1.

<sup>3</sup> נספח א2.

<sup>4</sup> נספח א3.

<sup>5</sup> נספח א4.

7. ב- 27/6/16 פורסם<sup>6</sup> מכרז בין משרדי למשנה למנכ"ל ולמנהל מנהל הנדסה - מסגרת ארגונית חדשה עליה הוחלט במסגרת השינוי. בהמשך ב- 7/8/16 פורסם<sup>7</sup> מכרז בין משרדי למנהל אגף רישוי.

8. ב- 19/9/16 נבחרו סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה ומנהל תחום פיקוח טכנולוגי למשנה למנכ"ל ומנהל מנהל הנדסה ומנהל אגף בכיר רישוי בהתאמה.

### **תהליך ונושאי הביקורת**

9. במהלך השבוע שבין 14/11/16 - 21/11/16 התקיימה ביקורת פתע בנושא.

10. בביקורת נבדקו:

א. תכנון, מעקב ובקרה על התהליך.

ב. תהליכי קבלת החלטות, התוצרים שהתקבלו והפעולות שנעשו עד מועד הביקורת בהקשר ליחידות שבליבת השינוי.

ג. פעולות שנעשו במטרה לשתף את המנהלים והעובדים במהלך והיבטי שכר.

11. מאחר שמדובר בביקורת המלווה תהליך שמתרחש, ולנוכח חשיבותם, הועברו ממצאים מהותיים ראשוניים למנכ"ל המשרד ולידיעת המנהלים הנבחרים כבר למחרת סיום הביקורת - 22/11/16, וזאת לאחר שהוצגו לסמנכ"לית למנהל ומשאבי אנוש בפגישה ביום סיום הביקורת.

12. טיוטת דוח ביקורת מלאה הועברה לסמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש ב- 8/12/16 ובמקביל קטעים רלוונטיים הועברו למבוקרים נוספים.

---

<sup>6</sup> נספח א.5.  
<sup>7</sup> נספח א.6.

## פרק ב' - תכנון, מעקב ובקרה על התהליך

### מבוא

13. שינוי ארגוני הינו פרויקט מורכב ועתיר סיכונים. על כן קיימת חשיבות רבה לתכנון מפורט ומבוקר של שלביו כמו גם על קיום בקרה שוטפת ונאותה על מימוש התוכנית. כל זאת במטרה להבטיח מימוש תקין של התוכנית וככל שנדרש, זיהוי מוקדם ככל האפשר של פערים מהתוכנית או ליקויים מסתמנים ותיקונם המהיר.

### פעולת הביקורת

14. נבדקו תוכניות העבודה שהוכנו למימוש הפרויקט לרבות תכנון כמותי של כח אדם - ניצול תקני כח אדם, פריסת משרדים, תכנון העסקת היועץ והליכי בקרה ומעקב על הפרויקט בכללותו.

### הבסיס הנורמטיבי

15. תקנות הטלגרף האלחוטי (רשיונות, תעודות ואגרות), התשמ"ז 1987 מגדירות בין היתר:

א. **תקנה 6 - תקופת תקפו של הרישיון -** (א) תוקפו של רישיון שסוגו מפורט בחלקים ב', ג', ו', ז', ח' של התוספת הראשונה וכן של רישיון מגשר ידני שבחלק י' של התוספת הראשונה, יהיה עד ה-31 בדצמבר של שנת נתינתו או חידושו; (א1) תוקפו של רישיון שסוגו מפורט בחלקים ד' ו-ה' של התוספת הראשונה יהיה עד ה-31 בדצמבר של השנה השנייה שלאחר שנת נתינתו או חידושו; על אף האמור, ניתן או חודש רישיון כאמור בשנה זוגית, יהיה תוקפו של הרישיון עד ה-31 בדצמבר של שנת נתינתו או חידושו, ותוקפו של חידוש הרישיון העוקב, יהיה עד ה-31 בדצמבר של השנה השנייה שלאחר חידושו; (ב) תוקפו של רישיון סחר שבחלק י' של התוספת הראשונה יהיה עד ה-31 בדצמבר של השנה השנייה שלאחר שנת נתינתו או חידושו; (ב1) תוקפו של רישיון כאמור בחלק י"א של התוספת הראשונה, בין אם חודש בתחילת תקופה ובין אם ניתן לראשונה או חודש במהלך תקופה, יהיה עד 31 בדצמבר של השנה האחרונה באותה תקופה...; (ב2) (ד) תקפו של רישיון יפוג באחד מאלה, לפי המוקדם...; (ה) בתום תקופת הרישיון, רשאי המנהל לחדש את הרישיון לתקופה נוספת, ובלבד שבעל הרישיון שילם את האגרה בעד חידושו במועד שהורה המנהל...

ב. **תקנה 17- האגרה ומועד תשלומה -** (א) בחלק זה - "אגרה" - אגרה בעד מתן רישיונות וחידושים או בעד הועדת תדרים והקצאתם; ... (ב) בעד רישיון או חידושו ובעד הועדת תדרים והקצאתם תשולם אגרה מראש לכל תקופת הרישיון על בסיס שנתי שתחילתו ביום 1 בינואר...;

16. בפרק 18 בתקשי"ר - מילוי מקום, הטלת תפקיד ומינוי בפועל נקבע בין היתר:
- א. **פסקה 18.136** - נציבות שירות המדינה רשאית לאשר העסקת ממלא מקום במשרה פנויה בשונה מהכללים האמורים או מעבר לתקופות הנקובות בסעיף זה, על-פי בקשת המשרד במקרים חריגים ומטעמים מיוחדים.
17. בפרק 70 בתקשי"ר - שינויים ארגוניים נקבע בין היתר:
- א. **פסקה 70.111** - הנהלת משרד היוזמת הנהגת שינויים ארגוניים ומנהליים באגף, ביחידה גדולה או במשרד כולו, אשר יחייבו, בבוא העת, שינויים בתקן - תמנה ועדת היגוי משרדית בשיתוף נציגי נציבות שירות המדינה.
- ב. **פסקה 70.112** - לשם הקמת הוועדה האמורה לעיל, על הנהלת המשרד להתייעץ מראש עם נציב שירות המדינה או מי שהוסמך על ידו.
- ג. **פסקה 70.113** - אחריות המטה לנושא זה מוטלת במשרד - על האחראי.

## ממצאים

### סטטוס תוכנית העבודה

18. בפגישת צוות ההיגוי שהתקיימה לפני מועד הביקורת<sup>8</sup> הוצגו אבני דרך ליישום וטבלאות עם שלבים עיקריים להקמת מנהל ההנדסה ואגף רישוי כחלק מ"גנט היישום".
19. בגנט נקבע שבין אמצע אוקטובר לאמצע דצמבר 2016 יבוצעו שורת משימות לקראת ביצוע השינוי. תחילת עבודה במבנה החדש נקבעה ל- 15/12/16.
20. לצורך כך נדרשו בין היתר: השלמה ואישור תיאורי תפקיד חדשים לכל התפקידים, סיכום תוכנית השיבוץ, מיפוי סמכויות, השלמת האצלות סמכות חדשות, הצגת תוכנית מפורטת לוועד העובדים, שיחות אישיות עם כל העובדים, פרוגרמה מפורטת לפריסת חדרים (על בסיס 3 דיונים של צוות ההיגוי שיתקיימו במהלך נובמבר) ויתר המנהלות.
21. עד מועד סיום הביקורת נעשו פעולות ראשוניות בלבד בחלק מהסעיפים או שלא נעשו פעולות כלשהן.
22. לא נמצא שבידי המנהלים, שאמורים להיכנס לתפקיד החדש בתוך חודש, היו תוכניות עבודה מפורטת כפי שהוגדר שיוכנו עד 15/11/16, ושאמורות לכלול בין היתר: מיפוי הסמכויות שיש להעביר, גיבוש ואישור תיאורי תפקיד לפונקציות חדשות, איוש הפונקציות החדשות לפי המבנה (מכרזים), ניווד עובדים קיימים לתפקיד החדש, מיקום, חדרים, מחשבים ועוד.

**במועד סיום הביקורת כבר התפתח פער של כ- 3 שבועות ביחס לתוכנית שהוצגה רק 3½ שבועות לפני כן.**

<sup>8</sup> ב- 26/10/16, נספח ב1.



### מועד מתוכנן לביצוע השינוי

23. קביעת המועד לביצוע השינוי (15/12/16) לא התחשבה בקשיים שעשויים להיגרם לפעילות חידוש רישיונות באגף הספקטרום (לרבות גביית האגרות בגין רישיונות אלו), משימה המבוצעת בהתאם לפקודת הטלגרף האלחוטי במעבר בין שנים. במהלך הביקורת מסר סמנכ"ל ספקטרום שבמעבר בין 2016 צפויה פעילות חידוש של כ- 3,570 רישיונות.

**כבר במועד ההצגה למנכ"ל ב- 26/10/16, אבני הדרך שנכללו בתוכנית לא היו ישימות. העיכוב ברתמתם של העובדים לקידום המהלך והעמימות הרבה שסביב האופן שבו המהלך המפורט יוצג להם, מנעו התקדמות. במועד הביקורת טרם הוכנו תוכניות מפורטות למימוש המהלך, תוכניות המהוות תנאי למימוש. העדרם נומק בין היתר במחלוקת על גבולות שבין מנהל הנדסה לאגף רישוי (ראה סעיף 54 בגוף הדוח) ומונע התקדמות, אך גם בצורך להשלים ידע הנדרש להכנתם. לדעת הביקורת, ראוי שאת פעילות החידוש יבצעו העובדים הקיימים<sup>9</sup> בטרם יועברו לתפקידים אחרים (תוך חפיפת העובדים העתידיים, אם מדובר באחרים). לנוכח כל זאת מתבקש לשוב ולתקף את לוחות הזמנים בכלל, והמועד המתאים למימוש השינוי בפרט. לדעת הביקורת בשלב המתקדם שבו נמצא המהלך מן הראוי היה להציג לעובדים בעת הפגישה עם המנכ"ל את המבנה המפורט ובמקביל לסכם על תהליך עבודה מולם.**

### בהתייחסותה לטיטוט דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש :

תכנון יישום השינוי התייחס לשתי תקופות: תקופת המעבר עד ליישום מלא של השינוי ותקופת המבנה החדש בו יפעלו האגפים החדשים במתכונת מלאה. תקופת המעבר הוגדרה לתקופה של 3-6 חודשים על פי התקדמות הלימוד והחניכה של העובדים החדשים באגפים החדשים. בתקופה זו הוגדרו עובדים ספציפיים (מאגף הספקטרום הנוכחי), שיחנכו את העובדים החדשים בעבודתם ובכלל כך יחדשו את הרישיונות, שיש לחדש והעובדים החדשים ילמדו בזמן אמת כיצד לעשות זאת.

### הערת הביקורת:

הן בחומר שהוצג למנכ"ל (נספח ב) ב- 26/10/16 והן לפני כן במצגות שהוצגו ב- 6/10/16 למנהלים המיועדים - מנהל מינהל הנדסה (נספח ג) ומנהל אגף בכיר רישוי (נספח ב) - לא היה ציון או התייחסות כלשהי לתקופות מעבר, חניכה וסיוע הדדי של עובדים בין האגפים.

### תכנון מצבת כח אדם

24. לצורך השינוי, ובהתאם לסיכום תקציב 2017 - 2018 עם אגף התקציבים במשרד האוצר<sup>10</sup> מ- 11/8/16, יקבל המשרד בשנים 2017, 2018 "הלוואת גישור" - שמונה תקני כוח אדם מתוקצבים ויחזיר שלושה תקנים בשנת 2019. במקביל לכך מחוייב המשרד לקצץ ארבע משרות בכל אחת מהשנים 2017, 2018 במסגרת קיצוצי כח אדם רוחביים ("פלאטים").

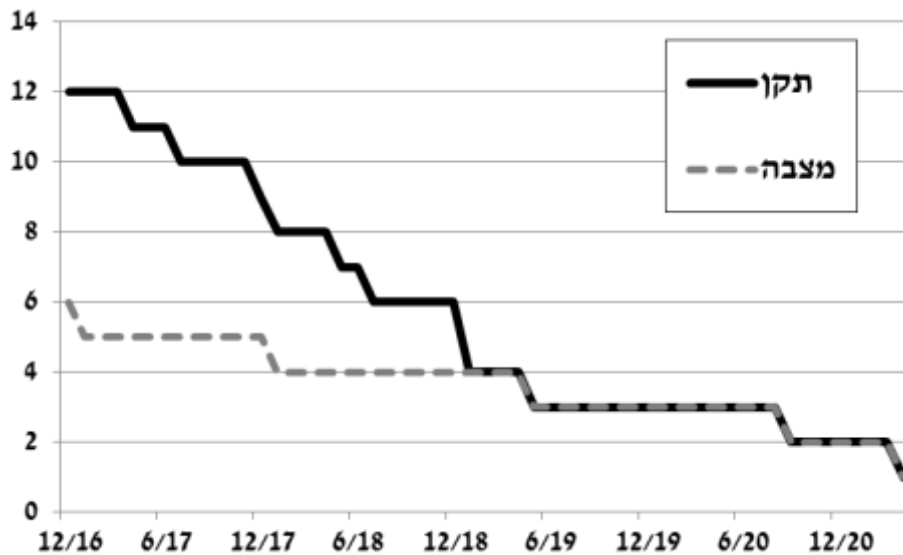
<sup>9</sup> ראה נספח ב- 2 - עמ' 7, עובדי תחום בכיר רישוי ציוד תקשורת (קווי ואלחוטי) המבוססים על עובדים שאינם מבצעים תפקיד זה כיום.  
<sup>10</sup> נספח ב. יצויין שבמצגת המסכמת את המאזן שהכין היועץ נרשם שהתקנים יתקבלו מיידית - נספח ב, עמ' 47.

25. בהתאם לכך גובשה<sup>11</sup> תוכנית איוש רב שנתית עד 12/2021 המשקללת את תוספת התקנים, פרישות עובדים צפויות וקיצוצי הרוחב הנדרשים.

26. מניתוח התוכנית עולה שבמהלך שלוש השנים, שממועד יישום התוכנית, תוכנן תת איוש של 7 תקנים אשר הולך ומצטמצם בהדרגה עד ל- 0 (אפס) בדצמבר 2018. בסה"כ מדובר ברזרבה לא מנוצלת לצורך המהלך של 102 חודשי שחר, שווה ערך ממוצע של כ- 4¼ משרות בשנים 2017, 2018.

27. תרשים מס' 1 מציג את התפתחות מצבת כוח האדם במרכיב שלגביו צפוי שינוי (גידול ובהמשך ירידה); "המרכיב השולי" בשנים 2017 - 2021 בהתאם להסכם עם משרד האוצר.

**תרשים מס' 1 - התפתחות מצבה מתוכננת מול יתרת התקנים 2017 - 2021**  
על בסיס סיכום עם אגף התקציבים מ- 11/8/16 ותוכנית משרדית<sup>12</sup>



שינוי ארגוני בסדר הגודל המתוכנן הינו אירוע משמעותי. הצלחתו דורשת השקעת מאמצים רבים מהעובדים והמנהלים, בעיקר בשלבי היישום הראשונים, הלימוד ועד לייצוב מבנה ותהליכי עבודה חדשים. במצב כזה מתבקש היה להקצות את מירב המשאבים האפשריים. לדעת הביקורת, בהיבט תכנון מצבת כח האדם התוכנית המוצגת שמרנית באופן מוגזם כיוון שכוללת רזרבה משמעותית, מתעלמת מעודפים טבעיים וצפויים בכלל המשרד, לרבות בלתי מתוכננים, ובהם פרישות מוקדמות, הפסקות עבודה, התמשכות ועיכובים טבעיים באיוש משרות, ואפשרות לעכב הליכי איוש במקומות אחרים במשרד. התוכנית אינה מנצלת כראוי את המשאבים שניתנו למשרד בעמל רב ולאחר סדרת דיונים מול האוצר. שמרנות זו עלולה להקשות שלא לצורך על ייצוב המבנה

<sup>11</sup> נספח ב4, עמ' 47 עד 49.  
<sup>12</sup> נספח ב3, נספח ב4 עמ' 49.

**החדש, בפרט בשלבים הראשונים. במצב ייחודי זה מתבקש לפעול לניצול היתרה, לפחות בחלקה, על בסיס מילוי מקום חריג כפי שמוגדר ואפשרי על פי פרק 18.13 בתקשי"ר.**

**בהתייחסותה לטיטת דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש :**

תקני כוח האדם שהתקבלו כהלוואות גישור מאגף תקציבים הוקצו כפי שתוכנן והוצג הן לאגף תקציבים והן לנציבות שירות המדינה. הח"מ אחראית לעמוד בהוראות חוק התקציב בנושא מכסת התקנים המאושרים במשרד, כך שלא תהיה חריגה מהתקציב המתוכנן. לאחר איוש כל התקנים באגפים החדשים ובחינת התהליכים שם, יוחלט באם להעביר תקנים נוספים במילוי מקום, באם יהיה צורך בכך.

**פריסת משרדים מיידית**

28. במועד סיום הביקורת, שלושה שבועות לפני המועד המתוכנן להקמת היחידות החדשות, טרם נבחנו, ולא נקבעו, החדרים הספציפיים אשר ישמשו את ארבעת המנהלים הבכירים שבלב השינוי המתוכנן: א. משנה למנכ"ל ומנהל הנדסה; ב. מנהל אגף בכיר רישוי; ג. מנהל אגף בכיר טכנולוגיות עתידיות וסייבר המיועד (סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי המכהן); ד. סגן מנהל מינהל הנדסה המיועד (סמנכ"ל ספקטרום המכהן).

29. עד מועד הביקורת גם לא ניתנה הדעת למגבלות אפשריות (לפחות לטווח של מספר שבועות) בקביעת מיקום משרדם של עובדים אשר ידרשו לעבודה במתחם מסווג (לרבות לקביעת סיווג ביטחוני מתאים לעובדים אלו).

30. במהלך הביקורת אמרה סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש שלצורך פריסת החדרים נשכר אדריכל אשר יקבל את פרטי השינוי, הצרכים והמגבלות ובהתאם יגדיר פרוגרמה לפריסה פיזית. לא ניתן מענה לתקופת ביניים.

31. סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי האמור לכהן כמנהל אגף בכיר טכנולוגיות עתידיות וסייבר אמר שהציג למנכ"ל במרץ 2016 בין היתר הנחות עבודה לביצוע השינוי. נוסח אחת ההנחות היה: "היחידה והסמנכ"ל הבכיר (טכנולוגיות) ממוקמים במיקום הנוכחי, דהינו בחלק המזרחי של אגף בכיר הנדסה ורישוי וברציפות של חדרים."; כמו כן אמר שהמנכ"ל הביע הסכמתו לכל ההנחות פרט לעניין המיקום, לגביו אמר שיתיעץ עם סמנכ"לית מינהל ומשאבי אנוש. לטענתו, בשיחה עם סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש קצר לאחר מכן אישרה שהנחות העבודה והמסמכים שנמסרו על ידו בישיבה עם המנכ"ל הובאו לידיעתה והם מקובלים עליה ולטענתו לא הביעה הסתייגות כלשהי.

**אין עוררין על הצורך להגדיר אפיון פריסה מפורט למצב הסופי, אולם בשלב המיידית מתבקש להגדיר תוכנית ביניים מינימלית לפריסת חדרים, לפחות למנהלים, אשר תוכל לאפשר להם נוכחות הולמת ורלוונטית.**

**בהתייחסותה לטיטת דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש :**

הח"מ חולקת על גישת הביקורת שיש להקצות למנהלים חדרים עוד בטרם נערך מיפוי ותוכנן מקום מושבם של 4 האגפים (מינהל הנדסה, אגף בכיר רישוי, מינהל פיקוח ואגף בכיר טכנולוגיות עתידיות).

בימים אלה הסתיימו המדידות של השטחים במשרדים בתל-אביב, הועברו הנתונים לאדריכל שינתח אותם ויצגי מס' חלופות שתבחנה ע"י המנכ"ל והח"מ. לאחר שתיבחר חלופה מתאימה לשיבוץ העובדים, האגפים יעברו לעבוד באותו מתחם. נבחנת אופציה להעברת ראש אגף בכיר רישוי עם העובדות שעובדות עמו (ראש ענף תיאום ובקרה), באופן זמני, עד לסיום עבודת האדריכל, למתחם פנוי בקומה 10.

במסגרת "תקופת המעבר" נבחנו מס' אפשרויות להעסקת העובדים החדשים בתפקידים החדש ולימוד הנושאים עליהם הם יהיו מופקדים, לרבות הסיווגים הביטחוניים (שכבר החלו לאותם עובדים שאין להם סיווגים מתאימים) והוחלט כי עד שיוכלו להיכנס למערכת ולעבוד באופן מלא באמצעותה, יקבלו את האישורים מודפסים (שגם בתהליך עבודה רגיל מודפסים) ויעבדו ללא כניסה למערכת.

### היבטי בקרה ומעקב

32. צוות ההיגוי המשרדי כולל את המנכ"ל, סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש והיועץ. אין בצוות נציג נש"ם כמוגדר בפסקה 70.111 בתקשי"ר.

**בהתייחסות לטיטת דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש :**  
צוות היישום נפגש ומתעדכן באשר ליישום השינוי והח"מ מעדכנת באופן שוטף את רפרנט נש"מ, מר ר.ח. אודותיו. במקרה הצורך מעדכנת מעת לעת גם את סגנית הנציב גב' איילה גונן.

33. למעט תרשומת פורום הנהלה<sup>13</sup> מ- 10/5/16, במהלכו הוצג על ידי היועץ התהליך שבוצע והמבנה המוצע למשרד ברמת אגפים, לא נמצאו סיכומים של דיוני צוות ההיגוי שהתקיימו במהלך שנת 2016 ושל הפגישות עם ועד העובדים שהתקיימו ב- 10/5/16 וב- 9/11/16. דיווחים על הפגישות עם ועד העובדים הופצו<sup>14</sup> על ידי נציגי הוועד בלבד. יודגש שלכל הפגישות הללו הכין היועץ מצגות רלוונטיות.

34. למרות שבמועד הביקורת התהליך נמצא בשלב משמעותי מאוד - בתחילת יישום השינוי בשטח - ביומן המנכ"ל לא היו מועדים מתוכננים לדיוני מעקב ובקרה<sup>15</sup>. יצוין שהיועץ המליץ חודש לפני כן, בדיון הצוות האחרון ב- 26/10/16, לקיים דיון אחת לחודש<sup>16</sup>. עוד יצוין שכשנה לפני כן, בסיכום<sup>17</sup> שלבים א', ב בעבודתו, המליץ היועץ **בפתח** שלב היישום על: "הקמת צוות היגוי (הנהלה ועובדים) שיוביל את תהליך היישום ויבצע בקרה על ביצועו".

**העדר תיעוד החלטות בכלל, ובהליך משמעותי ורגיש כזה אינו תקין. במועד הביקורת מצופה היה שיתקיימו דיוני צוות ההיגוי לפחות אחת לחודש תוך שריון מועדים עתידיים למספר חודשים על מנת להבטיח בקרה רציפה על התקדמות היישום ומנגנון פעיל לפתרון בעיות.**

35. לא נמצא פרוטוקול או תיעוד של הצגת השינוי לשר התקשורת.

<sup>13</sup> נספח ב, הופץ ב- 27/6/16

<sup>14</sup> נספחים ב, 6, ב

<sup>15</sup> נספח ב, 8

<sup>16</sup> נספח ב, 1, עמ' 4.

<sup>17</sup> נספח א, 2, עמ' 27

36. במהלך הביקורת מסר ראש מטה השר<sup>18</sup> שאינו מעורב בנושא זה, ולאחר שבדק זאת עם מנכ"ל המשרד, נמסר לו שבמוצאי שבת, 7/5/16 הציג המנכ"ל לראש הממשלה ושר התקשורת את תכנית השינוי, את מטרותיו ואת השינויים המהותיים שמוצע שיבוצעו. אין תכתובת או סיכום דיון כתוב מפגישה זו. סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש אמרה שלא יודעת אם המהלך הוצג או אושר על ידי השר.

#### יתרת שעות ייעוץ

37. בנובמבר 2015 הציגה החברה<sup>19</sup> הערכה לפיה נדרשים לשלב המימוש כולו 2,220 שעות לשלבים השונים כפי שפורט שם.

38. במועד הביקורת, תחילת שלב היישום, קיימת יתרה מקסימלית של כ-600 שעות יעוץ על בסיס מימוש אופציה אחרונה לתוספת של 500 שעות, לאחר אישור אחרון להארכה שניתן ע"י החשכ"ל<sup>20</sup>.

39. בהתחשב בסטטוס שבו נמצא המהלך במועד הביקורת<sup>21</sup> יוצא שלשלבים שנותרו<sup>22</sup> הוצג צורך מלא של כ-1,700 שעות. משמעות הדבר, פער מובנה בייעוץ של כ-65% מהיקף הפרויקט שנותר - שווה ערך כ-1,100 שעות.

40. למרות הפער המובנה (מענה של כ-35%), במועד הביקורת לא היתה קיימת תוכנית לניצול מושכל/ממוקד של יתרת השעות הללו.

**גם אם נניח שהצורך שהוצג רחב יחסית, משמעות הדבר פער משמעותי מסתמן. במצב זה מתבקש היה לקבוע תוכנית קשיחה לניצול מיטבי של יתרת השעות לנושאים הקריטיים המחייבים את סיוע היועץ עד השלמה תקינה של המהלך. האמור מעלה חשש להעדר תמיכה מקצועית באירועים משמעותיים הצפויים בעת ביצוע מהלך כזה.**

#### המלצות

- 1.1 להשלים הכנת תוכנית ישימה למימוש כל שלבי השינוי הארגוני.
- 1.2 לוודא שהיישום של השינוי מתחשב ונותן מענה לפעולת חידוש רישיונות, בהתאם לתקנות הטלגרף האלחוטי, במעבר בין השנים ותוך ביצוע חפיפה בין עובדים העוסקים בכך עד כה לעובדים שמתוכנן שיעסקו בכך בעתיד.

<sup>18</sup> נספח ב9.

<sup>19</sup> נספח ב10א..

<sup>20</sup> אישור החשכ"ל מ-26/6/16, נספח ב10.

<sup>21</sup> מסקירת דיווחי העבודה של החברה (נספחים ב11, ב12) בשלהי 2015 ובמהלך 2016 קיים קושי לסווג מדויק של הפעולות שנעשו בתקופה זו מול התוכנית שהציעה לשלב היישום בנוב' 2015 (נספח ב10א) ושהסתכמה ל-2,220 שעות. בנוסף לכך, לבקשת המנכ"ל נתן היועץ ליווי לסדנאות אסטרטגיה בשלהי שנת 2015, פעולה שלא תוכננה מלכתחילה. יחד עם זאת ניתן להעריך מסקירת הדיווחים שהפעולות שבוצעו לשלב ה"יישום" עד מועד הביקורת שוות ערך כ-500 שעות מתוך ההיקף שהוצג, כך שלהמשך מלא של שלב היישום כפי שהוצג יידרשו כ-1,700 שעות על פי התוכנית המלאה.

<sup>22</sup> תקשור, איוש, בחינות ארגוניות מפורטות, שיפור תהליכים, ליווי וליווי מנכ"ל

- 1.3 לשקול איוש בפועל, גם אם באופן זמני ולתקופה של עד שנתיים, לפחות לחלק מהתקנים שהתקבלו ולבחון את העניין בשנית בסוף 2017.
- 1.4 להשלים תוכנית פריסת חדרים ל"תקופת המעבר" לעובדים הספציפיים שהדבר מתבקש עבורם.
- 1.5 להקפיד על תיעוד, סיכום ופרסום בטווח זמן סביר של דיוני צוות היגוי, פגישות עם ועד העובדים וכל פורום רלוונטי.
- 1.6 בחודשים הראשונים ליישום וככל שיידרש בהמשך, להקפיד על קיום דיוני מעקב בראשות מנכ"ל המשרד לפחות אחת לחודש.
- 1.7 להגדיר בסיוע חברת הייעוץ (ובהתאם לניסיונה), ובהתייעצות עם מנהלי היחידות החדשות תוכנית לניצול יתרת השעות באופן שתיתן מענה מיטבי לשלבים בהן מוערך שידרשו על מנת לסייע בהתמודדות עם הקשיים העיקריים הצפויים במימוש ולהקפיד על ביצועה.

## פרק ג' - תהליכי קבלת החלטות ותוצרים עד כה

### מבוא

41. תהליכי העבודה במשרד התקשורת מאופיינים:

- א. **בפעולות מועטות ומתמשכות** יחסית המבוססות על **עבודת מטה** המשלבת גורמים מקצועיים מדיסציפלינות שונות. בפעולות אלה נכללים תהליכי האסדרה והפיקוח לסוגיהם וכן פעולות הרישוי של מפעילים בהתאם לחוק התקשורת. הפעולות הללו מבוססות על עבודת מטה בין יחידתית.
- ב. **בפעולות "המוניות"**, קצרות וטכניות בעלות אופי של **"יצור המוני"**. בפעולות אלו נכללות אלפי פעולות של מתן וחינוך תקופתי של רישיונות, בהתאם לפקודת הטלגרף האלחוטי, פעילות המתבצעת כיום באגף ספקטרום (ובשוליים באגף הנדסה ורישוי בהתאם לחוק התקשורת). בחלק מהפעולות משולבים תשלומי אגרות והן נעשים בסיוע מערכות מידע יעודיות.

### הבסיס הנורמטיבי

42. תקנות הטלגרף האלחוטי (רישיונות, תעודות ואגרות), התשמ"ז 1987 מגדירות בין היתר:

- א. **תקנה 1- הגדרות** - "אישור סוג" - אישור שנתן המנהל לפיו תחנת קשר או חלק ממנה מאפשרים ניצול יעיל של ספקטרום התדרים; "סחר" - קניה, מכירה, תחזוקה, השכרה או השאלה של כל סוגי תחנת קשר ואביזריה - והכל בין בתמורה ובין שלא בתמורה; "רישיון" - רישיון שניתן לפי הפקודה;
- ב. **תקנה 2 - רישיונות לתחנת קשר** - לא יקים אדם ולא יקיים תחנת קשר, לא יתקינה ולא יפעילה, אלא על פי רישיון ובהתאם לתנאיו.
- ג. **תקנה 3 - בקשה לרישיון** - בקשה לרישיון תוגש למנהל בטופס שקבע לכך, ורשאי הוא לדרוש מאת המבקש לצרף לבקשתו מסמכים לאימות פרטים שרישומם נדרש בטופס הבקשה.
- ד. **תקנה 4 - אישור סוג** - (א) תנאי מוקדם למתן רישיון, שקיים אישור סוג בר תוקף לתחנת הקשר נושא הבקשה. (ב) בקשה לאישור סוג תוגש למנהל בטופס שהורה עליו, ורשאי הוא לדרוש מאת המבקש לצרף מסמכים שרישומם נדרש בטופס הבקשה...
- ה. **תקנה 8 - רישיון סחר** - ... (ב) לא יבצע בעל רישיון סחר פעולת סחר אלא אם כן קיים אישור סוג תקף לתחנת הקשר נושא הפעולה, ...
- ו. **תקנה 10 - הגדרות - "תחנה"** - כל אחת מאלה: (1) תחנת קשר בכלי שיט או בכלי טיס... (2) תחנה לקיום קשר אלחוטי אל תחנה שסוגה נקבע ברישיון

- לשם... (להלן - תחנת חובבים); "תעודה" - תעודת הפעלה ותעודת חובב רדיו;  
"תעודת הפעלה" - תעודה להפעלת תחנת שיט שנתן המנהל... ;
- ז. **תקנה 11- הפעלת תחנה** - (א) לא יפעיל אדם תחנת שיט אלא אם כן הוא בעל תעודת הפעלה, ...
- ח. **תקנה 12 - בקשה לתעודה** - בקשה לתעודה תוגש למנהל בטופס שהוא קבע.
- ט. **חלקים בתוספת - חלק ב'** - תחנות עסק (10... סוגי משנה); חלק ג - תחנות עסק רט"ן (2 סוגי משנה); חלק ד' - תחנות חד מגמיות (סימפלקס... 5 סוגי משנה); חלק ה' - תחנות ים ואוויר (9 סוגי משנה); חלק ו' - קווי נלי"ן (מיקרוגל - 3 סוגי משנה); חלק ז' - שידורים לציבור (3 סוגי משנה); חלק ח' - תחנות לוויין; חלק ט' - רישיונות זמניים; חלק י' - רישיונות מיוחדים (3 סוגי משנה); חלק יא' - תחנת חובבים;

### פעולת הביקורת

43. נבדקו:

- א. הנחות, תוכן ופרטי המבנה הארגוני שהוצע ליישום והאופן שבו הוא אמור להתממש.
- ב. נסרקו פערים אפשריים בין המבנה והאיוש המתוכנן, לבין חובות שבדין או סדרי מנהל תקינים.

### ממצאים

44. לפני שלב היישום (שלב ג') שבוצע החל משלהי 2015 ובמהלך 2016, עבודת התשתית שביצעה חברת הייעוץ ("רותם אסטרטגיה") כללה את שלבי המיפוי של המצב הקיים וגיבוש חלופות והמלצות (שלב א') ובהמשך את הגדרת המבנה הארגוני המפורט (שלב ב').
45. במועד הביקורת תקן אגף בכיר ספקטרום כולל 24½ משרות, כמוצג בטבלה מס' 1. פירוט המשרות העוסקות באופן ישיר או תומכות במשימות אגף בכיר ספקטרום:
- א. 1 - סמנכ"ל בכיר.
- ב. 13½ - תקנים ייעודיים, המופקדים על משימות האגף; (שורות 2 - 14 בטבלה 1).
- ג. 6 - תקני עובדי תמיכה וגיבוי מקצועי ומנהלי (שורות 15 - 20 בטבלה 1).
- ד. 1 - עובד חשבות<sup>23</sup> המשולב בהיבטים כספיים של מתן רישיונות אלחוט.
- ה. 5 - עובדי פיקוח אלחוטי.

<sup>23</sup> נכלל בתקן אגף כספיים ועל כן לא נכלל בטבלה מס' 1, הגם שמעשית פועל למימוש סעיפים רלוונטיים בפקודת הטלגרף האלחוטי.



46. 18 העובדים<sup>24</sup> המרכזיים (ב, ג, ד בסעיף שגיאה! מקור ההפניה לא נמצא. 45 שלעיל) מטפלים כיום בהוצאה וחידוש 14 סוגי רישיונות/היתרים או אישורים (להלן "אישורים") שהוצאתם נגזרת מפקודת הטלגרף האלחוטי ותקנותיה. רישיונות והיתרים אלה כוללים:
- א. רישיונות לשימוש בתדרים: תחנת עסק, תחנות ים ואויר, תחנות לוויין, רט"ן, סימפלקס, מיקרוגל, שדורים לציבור, סחר, חובבים, רישיונות זמניים.
- ב. אישורים לאחזקה או יבוא של ציוד אלחוטי: אישור סוג, אישור התאמה, אישור מיוחד.
- ג. הסמכות לשידור אווירי וימי.

**טבלה מס' 1 - תקן כח אדם - אגף ספקטרום**

מס' סד'	קבוצה	דרגה	תפקיד	סטטוס	אופן העסקה
.1	סמנכ"ל	42-44	סמנכ"ל בכיר ספקטרום ותדרי רדיו	מאויש	חוזה בכירים
.2	פעילות ייעודית	41-43	סגן מנהל אגף בכיר ניהול ספקטרום	<b>פנוי</b>	
.3		40-42	ראש תחום הנדסת ספקטרום	מאויש	
.4		40-42	מנהל תחום רישוי אלחוטי	מאויש	חוזה
.5		39-41	ממונה רישוי מיקרוגל ותיאום תדרים בינ"ל	מאויש	חוזה
.6		14-16	רכז רישוי מיוחד ובחינות	מאויש	חצי משרה
.7		39-41	ממונה רישוי ציוד אלחוטי	מאויש	חוזה
.8		39-41	ממונה תדרים ורישוי	מאויש	
.9		14-16	רכז רישוי	מאויש	
.10		38-40	מרכז רישוי סחר	מאויש	חוזה
.11		16-18	רכזת לשכה בכירה	מאויש	
.12		16-18	ראש ענף מחשוב ספקטרום	מאויש	
.13		39-41	ממונה תקש"ל ושדל"ץ	מאויש	
.14		39-41	ממונה תכנון תדרים	<b>פנוי</b>	
.15		תמיכה ייעודית ומנהלית	37-39	ראש ענף תיקיון	מאויש
.16	40-42		מנהל תחום מחשוב	מאויש	
.17	סטודנט		סטודנט	מאויש	
.18	סטודנט		סטודנט	מאויש	
.19	מתנדב		מתנדב	מאויש	
.20	מתנדב		מתנדב	מאויש	
.21	פיקוח אלחוטי	40-42	מנהל תחום פיקוח אלחוטי	מאויש	חוזה
.22		15-17	רכז בכיר בקר האזנות	מאויש	
.23		38-40	מרכז פיקוח אלחוטי	מאויש	חוזה
.24		15-17	רכז בכיר פעילות חוץ ואכיפה	מאויש	חוזה
.25		15-17	רכז בכיר פעילות חוץ	מאויש	חוזה

47. מסקירת סיכום<sup>25</sup> שלבים א' וב' של חברת הייעוץ נמצא שהעבודה שביצעה היתה איכותנית והתבססה על ראיונות עם 20 בעלי תפקידים - רובם המוחלט חברי הנהלה בכירה. כמו כן צויין בה שהתבססה על "סקירת מסמכים וחומרים רלוונטיים (חוקים,

<sup>24</sup> ב- 17½ משרות; שורות 2 עד 20 וכן עובד החשבות.  
<sup>25</sup> כמפורט בעבודת הסיכום, נספח א, 2, עמ' 4 - 5.

תרשימים ארגוניים, תוכניות עבודה של המשרד וכד') אשר סיפקו מידע משלים ביחס לפעילות המשרד כיום".

48. לא נמצא שבוצעה בחינה או"שית<sup>26</sup> יסודית כלשהי לפעילויות שהן בעלות אופי של "יצור המוני". בפעולות ה"יצור המוני" נכללות כל פעילויות הרישוי והוצאת אישורים שמבצע כיום אגף ספקטרום (בהתאם לפקודת הטלגרף האלחוטי), ובשוליים את פעולות רישוי הציוד הקווי שמבצע כיום אגף הנדסה ורישוי (בהתאם לחוק התקשורת).  
49. מכאן שלא בוצע, וגם במועד סיום הביקורת אין, מיפוי מפורט של תהליכי העבודה באגף ספקטרום, ההתניות והזיקות ביניהם, והאופן שבו הם מבוצעים על ידי העובדים הקיימים.

**בהעדר מיפוי כזה לא ניתן לוודא שהן המבנה החדש, והן האיוש המוצע יתנו מענה, לפחות ברמה הקיימת, לכל התהליכים המחויבים מפקודת הטלגרף האלחוטי, לא כל שכן מענה טוב יותר. יצוין שבעוד שלגבי התשתית ששימשה לתהליכי האסדרה והפיקוח ("עבודת מטה") אין בעיה בבחינה איכותית במתכונת שבוצעה, הרי שלגבי תהליכים מן הסוג השני ("יצור המוני") מתחייב היה לבצע עבודת מיפוי או"שית יסודית יותר. עבודה כזו כאמור, לא בוצעה.**  
**לדעת הביקורת ההמלצות וההחלטות על המבנה הארגוני, ועל האיוש הספציפי בעובדים הקיימים, במרכיב הנוגע לפעילות הרישוי שמקיים אגף ספקטרום אינן מבוססות. הן מעלות חשש ממשי שהמבנה שגובש והאיוש המפורט שהוצגו למשנה למנכ"ל ולמנהל אגף רישוי בסמוך לתחילת היישום אינם מעשיים<sup>27</sup>.**

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

המנכ"ל הקודם, מר אבי ברגר החליט על עריכת שינוי מבני למשרד, שיותאם לפעילויותיו ולהשגת יעדיו ומטרותיו. לצורך כך נבחרה חברת "רותם אסטרגיה" ללוות את המשרד בעריכת שינוי כולל זה. לאחר שהיועץ הארגוני נפגש עם כל הגורמים הרלוונטיים במשרד לשינוי (הדבר כלל את כל ראשי האגפים במשרד ואת בעלי התפקידים העיקריים באגפים, באגפים מסוימים יותר מפעם אחת) וערך מיפוי כולל של תהליכי העבודה באגפים, המשרות הקיימות שם ובעלי התפקידים שממלאים משרות אלו ועוד. לאחר המיפוי הגישה החברה מס' חלופות לביצוע השינוי. לאחר מס' דיונים שהתייחסו ליתרונות ולחסרונות של כל חלופה, נבחרה החלופה ליישום השינוי המוצע.

הבחינה הארגונית לה נדרשה חברת הייעוץ הייתה במטרה להגדיר את התפיסה הארגונית והמבנה הארגוני של משרד התקשורת כולו ולא לניתוח מפורט של אגף מסויים ובוודאי לא לניתוח מפורט של תת פעילות של תחומים באגף מסויים.

יחד עם זאת, במסגרת הבחינה של כל המשרד, ניתן דגש מיוחד וניתוח מפורט יותר של פעילות הרישוי והאישורים באגף הספקטרום. במסגרת המיפוי הראשוני והניתוח הארגוני, שנערך ע"י החברה (לפני גיבוש המבנה העקרוני), התקיימו שתי פגישות ארוכות עם סמנכ"ל הספקטרום, האחת בתאריך 2.2.2015 פגישה שארכה 2.5 שעות. בחלק הראשון של הפגישה הוצגו: רקע מקצועי על תחום הספקטרום, מטרות פעילות הספקטרום, סוגי הפעילות, תפקידי האגף, מבנה האגף. חלק ניכר מהפגישה עסק במיפוי פרטני של פעילות האגף - היקפי רישיונות והיתרים, תיאור התהליך, מיפוי פרטני של הפעילות שמבצע כל עובד באגף

<sup>26</sup> או"ש - "ארגון ושיטות" הכוללות בין היתר - מיפוי תהליכים פרטני וכמותי, תחנות עבודה (עובדים ועמדות מחשב רלוונטיות), ממשקי עבודה וזיקות בין תחנות העבודה, כמויות והספקים, אומדנים כמותיים של למידה והסתגלות לשינויים מהותיים בתהליכים ובארגון וכל זאת על בסיס איסוף נתונים ותצפית.  
<sup>27</sup> ראה סעיף שלהלן 53.

הספקטרום (בדגש על פעילות בנושא רישוי אלחוטי ובדיקת בקשות לאישור ציוד). התקבלו נתונים לגבי היקפי פעילות הרישוי - רישיונות אלחוטיים, אישורי סוג, רישיונות סחר ופטור מהם, אישורים לציוד אלחוטי ועוד. קיים סיכום מפורט של הריאיון (המכיל 6 עמודי וורד). הפגישה השנייה התקיימה בתאריך 26.2.2016. הפגישה ארכה כשעתיים ועסקה בעיקר בהמשך של המיפוי המפורט של פעילות האגף בתחום הרישוי והאישורים, וחיידוד המשימות של כל עובד. במסגרת הפגישה התקיים דיון בנוגע לבעיות התפעוליות בתהליכי הרישוי וכיווני מענה אפשריים. קיים סיכום מפורט של הפגישה (המכיל 4.5 עמודי וורד).

בנוסף, התקיים ראיון עם מנהל תחום רישוי באגף במסגרת שלב המיפוי המפורט (לפני ההחלטה על המבנה העקרוני), מאחר והוא בעל תפקיד מרכזי באגף הספקטרום, יש לו ותק רב שנים בתחום והוא מנחה עובדים אחרים ומכיר היטב את כלל תהליכי הרישוי והאישור בתחום הספקטרום. הפגישה עמו התקיימה בתאריך 30.4.2015 וארכה כ-1.5 שעות. הפגישה התמקדה במיפוי ובניתוח של תהליכי רישוי אלחוטי ואישורי ציוד אלחוטיים.

גם בראיונות שהתקיימו עם בעלי תפקידים נוספים במשרד עלו סוגיות ובעיות הנוגעות לתהליכי הרישוי והאישור באגף הספקטרום: מנכ"ל, גורמים מהלשכה המשפטית, הח"מ ועוד. כמו כן נלמדה תכנית העבודה של אגף הספקטרום לשנת 2015. נלמד ונותר מסמך המלצות של צוות סמנכ"לים - (מסמך משנת 2013: "גיבוש תפיסה לרישוי, ייבוא ושימוש בציוד תקשורת). לאחר הצגת המבנה הארגוני להנהלה, התקיימה ישיבת עבודה עם סמנכ"ל ספקטרום בהשתתפות היועץ והח"מ בתאריך 2.8.2016. הפגישה ארכה כ-3 שעות ועסקה בחידוד סוגיות הנוגעות לחלוקת הפעילות בתחום הרישוי והאישורים האלחוטיים וחודדה בה ההבחנה בין פעילויות הספקטרום, השונות. כמו כן גובשה סכמה תפיסתית של שלבי פעילות הספקטרום. בעקבות הפגישה, הוחלט על שינוי קטן של חלוקת פעילות בתחום רישיון סחר, שצורף אף הוא למנהל הנדסה. בפגישה זו תוקף המיפוי של כל עובד ועובד באגף כולל הנושאים בהם הוא עוסק והיקפי פעילות הרישוי והאישורים.

זאת ועוד בתאריך 23.11.2016 התקיימה פגישה בת 2.5 שעות עם סמנכ"ל ספקטרום, מנהל אגף רישוי המיועד, והיועץ, בה תיאר סמנכ"ל ספקטרום תיאור מפורט של כל פעילות באגף והתהליכים בו. בתאריך 1.12.2016 התקיימה פגישה נוספת בהרכב זהה, שארכה שעה ובה הוגדר תהליך העבודה החדש וחלוקת הפונקציות השונות במבנה החדש של אגף רישוי. בתאריך 6.12.2016 התקיימה פגישה נוספת בהשתתפות אותם משתתפים וכן מנהל מינהל הנדסה המיועד, שאחד הנושאים המרכזיים בה היה, הגדרה פרטנית (ברמה שמית) של תפקידי העובדים.

כפי שניתן להבחין התקיים מיפוי פרטני ויסודי של כל פעילויות האגף על בעלי התפקידים בו.

#### **לבקשת הביקורת לקבל את הסיכומים המוזכרים מסרה סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש:**

היועץ מבקש שלא להעביר סיכומים אלה, המצויים בידו, כיוון שלדבריו הבטיח לעובדים שראיין, שמה שנאמר בשיחתם לא יופץ ולא יאמר בשמם וישמש אך ורק להסקת מסקנות בנוגע למבנה החדש ולתהליכים שישונו בעקבותיו. לדבריו אינו יכול להעביר הסיכומים מאחר וזה נוגד את האתיקה המקצועית שלו. היועץ הראה לי סיכומים אלה בזמנו וביקש שאחזיר אותם אליו (אין לי את הסיכומים).

#### **הערות הביקורת:**

הצעה למבנה ישים הן בהיבט המבנה והתהליכים והן בהיבט האיוש של פעילות הרישוי "ההמונית", חייבה השלמת "בחינת מיקרו" לאחר "בחינת מאקרו". גם אם נאספו התייחסויות במסגרת ראיונות (בדרך הנהלה ומנהל ביניים אחד) הרי שלא ניתן להן ביטוי בעבודה שסיכמה את שלבים א' וב' (נספח 2א) ולדעת הביקורת, גם במבנה והאיוש שהוצגו ב- 6/10/16 למנהלים שנבחרו לתפקידים.

50. בתיאור תפקיד מנהל מנהל ההנדסה כפי שפורסם במכרז<sup>28</sup> ב- 26/6/16, ושעל בסיסו נבחר מנהל ב- 20/9/16, נרשם בין היתר: ...ניהול ואחריות כוללת... לרבות: תכנון והנדסת ספקטרום, מתן רישיונות לגופים להשתמש בתדרים, ...הובלת הפעילות המקצועית... ובכללם... תוכנית הספקטרום (הועדה והקצאת תדרים), מאגר רישום התדרים ("סדין התדרים").

51. לעומת זאת במצגת שהוצגה<sup>29</sup> למנהל המנהל הנבחר בפגישת עבודה עם סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש והיועץ ב- 6/10/16, נרשם בפרק "התפקידים העיקריים של המנהל" בין היתר: א. רישוי תדרים - מתן רישיון לגופים להשתמש בתדרים: בחינת בקשות של גופים לעשות שימוש מסוים בתדרים (בהתאם לתכנית הספקטרום), מתן רישיונות אלחוטיים לגופים, ניהול מאגר רישום התדרים ("סדין התדרים"), רישום וטיפול בתשלומי אגרות הרישוי; ב. אישור שימוש בצידוד אלחוטי התואם את הרישיון האלחוטי - רישיון סחר - בחינה והכרעה בבקשות של גופים לבצע פעילות בצידוד אלחוטי בהתאם לרישיון (יבוא, שיווק, פיתוח וכד'), מתן אישורי סוג לצידוד אלחוטי.

52. באותה מצגת, כמו גם בזו שהוצגה<sup>30</sup> למנהל הנבחר של אגף בכיר רישוי בפגישה שהתקיימה עמו ב- 6/10/16, נכלל איוש שמי של רוב מוחלט של העובדים ביחידות החדשות.

53. במהלך הביקורת אמרו המנהלים שנאמר להם שאין להתייחס לאיוש ולשמות העובדים כיוון שאינם סופיים.

**בין מועד פרסום מכרז מנהל מנהל ההנדסה ב- 27/6/16 למועד הישיבה ב- 6/10/16 בה הוצגו לו פרטי המבנה והאיוש, נעשה שינוי בתכולת התפקיד ונוסף לו המרכיב שהוגדר: "אישור שימוש בצידוד אלחוטי התואם את הרישיון האלחוטי", זאת בין היתר בעקבות התייחסות ופגישה עם סמנכ"ל ספקטרום<sup>31</sup>. עיון באיוש העובדים המוצע (הגם שנטען שאינו מחייב) מעלה ספקות בדבר ישימותו והתאמת מיומנויות העובדים לתפקידים להם שויכו בהצעה.**

54. לאחר שב-6/10/16 הוצגו<sup>32</sup> למנהלים המיועדים התפקידים, פירוט המבנים הארגוניים והאיוש המתוכנן של היחידות, הועלו על ידם תהיות באשר לגבולות שבין היחידות הללו, בהקשר לפעילויות הנגזרות מפקודת הטלגרף האלחוטי.

**מצב בו גם לא קיים תיעוד מפורט של כל תהליכי העבודה הקיימים באגף ספקטרום, גם העדרם של מנהלים בדרגי ביניים (משרות פנויות למכרז) וגם איוש שני מנהלים בכירים חדשים ובמקביל לכך מועברים חלק מהעובדים למשימות אחרות מאלו שעסקו בהן, מעלה חשש ממשי בדבר ישימות ותוקף המבנה והאיוש המוצעים. לדעת הביקורת התהיות שהעלו המנהלים נובעות בין היתר מהעדר מיפוי ותיעוד מפורט של התהליכים בתחום הספקטרום. פתרון מחלוקות ויישוב התהיות הללו, כמו גם איוש מתאים של**

<sup>29</sup> נספח ג, 1, עמ' 4.

<sup>30</sup> נספח ב, 2.

<sup>31</sup> נספח ג, 2.

<sup>32</sup> נספחים ג, 1, ג, 3.

**התפקידים שישוכמו, מחייב לפני הכל תיעוד והבנה מלאה של מכלול התהליכים הנגזרים מפקודת הטלגרף האלחוטי והוא תנאי למימוש השינוי בעת הזו.**

מבנה אגף בכיר טכנולוגיות עתידיות וסייבר

55. על פי התוכנית<sup>33</sup> יוקם בתאריך 25/12/16 אגף בכיר טכנולוגיות עתידיות וסייבר. בראש האגף יעמוד, עד פרישתו המתוכננת ב- 2019, סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי המכהן. בנוסף למנהל יכלול תקן האגף עוד 2 עובדים - מנהל תחום ורכזת לשכה בכירה.

56. טיוטת תיאור תפקיד מנהל האגף הוכנה<sup>34</sup> על ידי היועץ ב- 11/8/16. עד מועד הביקורת לא נמצא שאושרה.

57. במהלך הביקורת אמר סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי, האמור להתחיל תפקיד זה כחודש לאחר הביקורת, שבמחצית מרץ 2016 נפגש עם מנכ"ל המשרד ובמהלך הפגישה הציג לו פרוט של הנחות העבודה העומדות בבסיס הסכמתו לקבל על עצמו את התפקיד, הצעה למבנה ותפקידי האגף, הצעה לתיאור תפקיד מעודכן של מנהל מינהל הנדסה החדש העולה בקנה אחד עם חלוקת המטלות עם האגף הבכיר החדש לטכנולוגיות מתקדמות וסייבר. בפגישה סוכם לדבריו שהאגף יכלול שני מנהלי תחומים (אחד לתקשורת קווית עתידית, ואחד לתקשורת סלולרית עתידית), תקציב עבור יועצי סייבר חיצוניים ורכזת לשכה.

58. לא נמצא סיכום כתוב לאמור.

59. במהלך הביקורת אמרה סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש שטיוטת תיאור התפקיד טרם אושרה בנציבות שירות המדינה וכי לאגף יוקצה תקן למהנדס אחד בלבד.

**חמישה שבועות לפני הקמת האגף, מתבקש היה להציג למנהל היחידה המתוכנן את תיאור התפקיד ולפתור מחלוקות ופערים ככל שקיימים עם המנהל האמור לכהן בתפקיד זה (ראה גם האמור בעניין פריסת חדרי האגף סעיף 3128).**

איוש משרות סמנכ"ל פיקוח ואכיפה ומנהל תחום פיקוח טכנולוגי

60. חודשיים לאחר שהעובדים המכהנים במשרות סמנכ"ל פיקוח ואכיפה ומנהל תחום פיקוח טכנולוגי נבחרו לתפקידים חדשים, טרם סוכמו תיאורי תפקיד מעודכנים ולא פורסמו מכרזים. על פי התוכנית שהוצגה למנכ"ל<sup>35</sup> ב- 26/10/16, סיום הכנת תיאור תפקיד ופרסום מכרז היה אמור להתבצע עד 1/11/16, וועדת בוחנים נקבע שתתקיים עד 15/12/16.

<sup>33</sup> נספח ג4, עמ' 14 עד 17

<sup>34</sup> נספח ג5.

<sup>35</sup> נספח ב1, עמ' 17.

61. במהלך הביקורת הסבירה סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש שנדרש לעדכן את תיאור תפקיד של סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה, למשל בדרישות ניסיון ניהולי וכי סברה שנכון לאיש את תפקיד מנהל תחום פיקוח טכנולוגי רק לאחר בחירת סמנכ"ל פיקוח וזאת כדי שלא לקבוע עובדות לסמנכ"ל עתידי. למרות זאת בכוונתה להאיץ את ההליך.

**העיכוב באיוש שתי משרות מרכזיות באגף פיקוח צפוי לפגוע ביכולת האגף למלא את ייעודו כראוי. בנסיבות של שינוי יסודי ורחב במשרד, ראוי לאיש את המשרות בהקדם<sup>36</sup>.**

**בהתייחסותה לטיטת דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש:**  
מכרז לתפקיד מנהל תחום פיקוח טכנולוגי התפרסם בתאריך 5.12.2016 ובתאריך 29.12.2016 מתקיימת וועדת בוחנים. תיאור תפקיד לסמנכ"ל בכיר ומנהל מינהל פיקוח ואכיפה נכתב והועבר לאישור המנכ"ל.

### **המלצות**

- 2.1 להשלים מיפוי **ותיעוד** או"שי מפורט של תהליכי העבודה הקיימים הנגזרים מפקודת הטלגרף האלחוטי; לנוכח הנסיבות ולוח הזמנים, מיפוי כזה, ולו חלקי, יכול להיעשות גם על ידי המנהלים בסיוע מקצועי ומנהלתי רלוונטי.
- 2.2 לפעול בדחיפות לאיוש משרת סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה.

---

<sup>36</sup> לאחר סיום הביקורת וערב הפצת טיוטת דוח הביקורת פורסם מכרז פנימי לתפקיד מנהל תחום פיקוח טכנולוגי.

## פרק ד' - שיתוף העובדים והיבטי שכר ותגמול

<sup>37</sup> מבוא

62. ביצוע שינוי ארגוני דורש היערכות מתאימה, וניהול מדוקדק, שאם לא כן, יגרור התנגדויות, מצד כל גורם שעתידי "להפסיד" כתוצאה ממנו, במישרין ובעקיפין.

### פעולת ביקורת

63. נבדקו:

- א. האופן שבו שולבו העובדים בתכנון המהלך ובביצועו עד כה. במסגרת זו בוצע סקר כתוב והתקיימו פגישות עם מדגם עובדים.
- ב. הפעולות שנעשו במטרה לשדרג או לפחות לשמר את שכרם של העובדים ביחידות שבהן יבוצע השינוי.

### הבסיס הנורמטיבי

64. פרק 04.3 בתקשי"ר - שדרוג והמרה של משרות מאוישות קובע בין היתר:

א. פסקה 04.32 -

- 1) **סעיף 04.321** - הגדרות: "שדרוג משרה" (באותו תחום עיסוק) - העלאת מתח הדרגות של משרה קיימת מאוישת, אם בשל גידול בהיקפי הפעילות, אם בשל צורך בתיקון מבנה ארגוני ואם מכל סיבה אחרת, בהתאם למדיניות הנוהגת בשירות המדינה ולאחר קבלת אישור נציב שירות המדינה או מי מטעמו; "מכסת שינויי תקינה" - כמות המשרות המאוישות לשדרוג בשנת תקציב נתונה, בהתאם למדיניות הנוהגת בשירות המדינה.
- 2) **סעיף 04.322** - במסגרת מכסת שינויי התקינה המאושרת למשרד, ניתן לשדרג רמת משרה בהתקיים כל התנאים שלהלן: (א) תיאור התפקיד הקיים עוסק באותו תחום מקצועי ובאותו סוג מטלות של תיאור התפקיד החדש (המשודרג); (ב) המשרה ממוקמת באותה יחידה מנהלית כהגדרתה בפסקה 03.231 או ביחידות מנהליות מקבילות לה ובאותו מרחב גיאוגרפי. לדוגמא...בסמכות האחראי כהגדרתו בפסקה 01.111 להגדיר את היחידות המנהליות והמרחבים הגיאוגרפיים במשרדו, בכפוף למבנה הארגוני המאושר תוך נימוק החלטתו; (ג) המשרה המשודרגת שייכת לאותו דירוג מקצועי; לא ניתן לבצע מעבר בין דירוגים, מלבד מדירוג מנהלי לדירוג מקצועי, וזאת בשל המגמה הכוללת להתמקצעות העובדים בשירות המדינה, אלא אם ייקבע אחרת לעניין מסוים או דרך כלל על-ידי נציב שירות המדינה או מי מטעמו; (ד) מתח הדרגות של המשרה לא שונה במהלך 12 החודשים שקדמו למועד

<sup>37</sup> ראה דוח מבקר המדינה 64ב ממרץ 2014 בפרק שינויים ארגוניים במשרד הביטחון.

השדרוג; (ה) העלאת מתח הדרגות הצמוד למשרה בדרגה אחת בלבד; (ו) העובד המאייש את המשרה המשודרגת, נקלט לשירות המדינה כדין, רשאי להתמודד במכרז פנימי כאמור בפסקה 11.411 ועונה על תנאי הסף של המשרה המשודרגת.

65. פסקה 04.333 בתקשי"ר - אופן ביצוע המרת משרה מאוישת:

א. המרת משרה קיימת ומאוישת לתחום עיסוק שונה, כאשר דרגת השיא הצמודה למשרה החדשה זהה לדרגת השיא במשרה הקיימת או נמוכה ממנה, תעשה בהתאם לאמור בפרק משנה 11.2 (העברה בתוך המשרד), בשינויים המתחייבים;

ב. המרת משרה קיימת ומאוישת לתחום עיסוק שונה, כאשר דרגת השיא הצמודה למשרה החדשה גבוהה מדרגת השיא במשרה הקיימת תיעשה כדלקמן: 1. איוש המשרה החדשה ייעשה באמצעות מכרז פנימי, כאמור בפרק משנה 11.4; 2. פרסום דבר איוש המשרה יהיה לכלל עובדי המשרד שבו נמצאת המשרה, ללא עובדים מיחידות הסמך הסמוכות אליו; או לכלל עובדי יחידת הסמך שבה נמצאת המשרה, ללא עובדים מיחידות סמך אחרות או מהמשרד הראשי, לפי העניין; בפרסום יצוין כי הוא מוגבל לעובדי המשרד או יחידת הסמך לפי העניין תוך הפנייה לפסקה זו בתקשי"ר; 3. אם הליך זה לא יעלה מועמדים, לא ניתן להמשיך בהליכים לאיוש משרה פנויה, המפורטים בפסקה 10.232 והמשרה החדשה תבוטל; 4. במידה שלמשרד יימצא מקור תקציבי אחר, איוש המשרה ייעשה מההתחלה בהתאם לשלבים המפורטים בפסקה 10.232. למען הסר ספק, במקרה זה אין לראות בהליך הפנימי שנעשה להמרת המשרה המאוישת כמחליף את המכרז הפנימי.

66. פרק 11.2 בתקשי"ר - העברה בתוך המשרד קובע בין היתר:

א. **פסקה 11.222 סייגים להעברה בתוך המשרד** - העברת עובד למשרה, שתפקידיה שונים תכלית שוני מתפקידיו הקודמים, מותנית במבחן בכתב הנערך על-ידי נציבות שירות המדינה או בעמידה בפני ועדת בחינה, שהרכבה ודרכי פעולתה כהרכבה וכדרכי פעולתה של ועדת בחינה במכרז פנימי (ראה סעיף 11.45), או בשני הדברים;

ב. **פסקה 11.234** - רוצה אחראי להעביר עובד, בהתאם לסעיף זה, שמשרתו הנוכחית אינה מסווגת בסיווג ביטחוני, למשרה המסווגת סיווג ביטחוני ברמה 5, ימלא העובד בכתב יד ברור ובדייקנות טופס שאלון לבדיקת ביטחון לרמה 5 וימסור אותו למנהל היחידה העומדת להעסיקו;

67. פרק 27.7 בתקשי"ר - מועצות יצור ושכר עידוד קובע בין היתר:

א. **פסקה 27.784** - בדבר אופן חישוב אחוזי הפרמיה המגיעים - ראה קובץ נהלים והנחיות בחקר עבודה ושיטות שכר עידוד שיצא לאור על-ידי הוועדה המרכזית למועצות ייצור בשירות המדינה.



68. ב"קובץ נהלים והנחיות בחקר עבודה ושיטות שכר עידוד"<sup>38</sup>, סעיף 4.5 - פרמיה בתקופת מעבר נקבע בין היתר:

#### א. סעיף 4.5.1

(1) תקופת מעבר - משך זמן (תקופה) בו שיטת שכר העידוד שהעובד היה כלול בה אינה תקפה עוד לגביו והוא צפוי להיכלל בשיטה עתידית. תקופת מעבר מתקיימת במקרים הבאים: ...; ב. שינוי ארגוני. ראה להלן סעיף 4.5.2;

(2) הבהרה: ... כאשר מועצת הייצור או הועדה המרכזית למועצות ייצור בשרות המדינה, מכריזים על התחלתה של תקופת מעבר, תקופה בה עובד שהיה כלול בשיטת שכר עידוד, ... או בניית שיטה חדשה (תהליך שעדיין לא הושלם), או שיטת כוונה כנ"ל, ונתקבלה החלטה בועדת היגוי או מועצת ייצור על פעולה בנושא, רשאים מרכזי הועדה המרכזית לאשר תשלום פרמיה (להלן "פרמיית מעבר") עפ"י רמת השגיות ממוצעת בששת החודשים הקודמים (להלן "תקופת בסיס"). פניה של שני יו"ר מועצת הייצור אל מרכזי הועדה המרכזית בבקשה לאשר תשלום פרמיית מעבר, כמוה כהכרזת מועצת הייצור על התחלתה של תקופת מעבר.

(3) הבהרה: בקבוצת חישוב לגביה הוכרז על התחלתה של תקופת מעבר, מדרגות פרמיית המעבר שאושרו לתשלום בתקופת המעבר, הינן זהות לגבי כל העובדים שבקבוצת החישוב, ללא קשר למועד בו הצטרפו אליה. תשלום זה יהיה כדלקמן: א. בשלושת החודשים הראשונים, 80% מממוצע אחוז הפרמיה בתקופת הבסיס; ב. בחודשים הרביעי, החמישי והשישי, 60% מממוצע אחוז הפרמיה בתקופת הבסיס; ג. בחודשים השביעי, השמיני והתשיעי, 40% מממוצע אחוז הפרמיה בתקופת הבסיס; ד. לאחר 9 החודשים הנ"ל אין לשלם פרמיית מעבר, אלא באישור הועדה המרכזית למועצות ייצור בשרות המדינה.

(4) בתקופת המעבר יש לבצע את העדכונים הנדרשים בשיטה הקיימת או לבנות שיטה חלופית.

ב. סעיף 4.5.2 - שינוי ארגוני - כאשר מבוצע שינוי ארגוני, בו מאוחדות מספר יחידות ארגוניות ליחידה ארגונית אחת חדשה, כאשר ביחידות הארגוניות היתה נהוגה שיטה/שיטות שכר עידוד, תשולם בתקופת ההתארגנות (תקופת המעבר), לכל העובדים הכלולים ביחידה הארגונית החדשה ושהיו כלולים קודם לכן במסגרת שיטת שכר עידוד, פרמיה לפי הוראות סעיף 4.5.1. כמו כן, גם כאשר יחידה ארגונית אחת בה היתה נהוגה שיטת שכר עידוד, מתפצלת למספר יחידות ארגוניות, מתקיימות הוראות סעיף 4.5.1 לגבי כל אחת מהיחידות הארגוניות

<sup>38</sup> נספח ד.1.

החדשות שהתפצלו מהיחידה הקיימת. התחלת תקופת המעבר היא במועד התחלת ההתארגנות, אלא אם נקבע אחרת ע"י מועצת הייצור.

## ממצאים

### שילוב נציגות העובדים

69. בסיכום חלקים א' וב' של העבודה<sup>39</sup> כתב היועץ בין היתר:

"...פרט לאישור השינוי עם הגורמים האמורים<sup>40</sup>, חיוני לשתף את בעלי העניין המרכזיים במשרד (מנהלים ועובדים) בשינוי הארגוני ולקיים דיאלוג עם נציגי העובדים באשר למהות השינוי ולתהליך יישומו. בהתאם לכך, יש לבצע תהליך לאישור, לתקשור וליישום השינוי הארגוני במשרד שיכלול: אישור השינוי הארגוני עם הגורמים המוסמכים: שלבים (1) עד (4) - נש"ם, את"ק, ממונה על השכר, שר; פרק תקשור השינוי הארגוני במשרד - שלבים: (5) פגישות עם הדרג הניהולי הבכיר במשרד - הצגת השינוי, קבלת אינפורמציה, דיון וכד'; (6) פגישות עם נציגי העובדים (הוועד) - הצגת השינוי, קבלת אינפורמציה, דיון וכד'; (7) שני כנסים לכלל העובדים (י-ם, ת"א) - הצגת השינוי, דיון, מענה לשאלות וכד'."

70. בהמשך לכך באותו סיכום הומלצו השלבים הבאים לשלב היישום:

"(8) הקמת צוות היגוי (הנהלה ועובדים) שיוביל את תהליך היישום ויבצע בקרה על ביצועו; (9) ביצוע פעולות למימוש המבנה הארגוני וההמלצות (תהליך מתמשך) ובכלל זה: • פרסום מכרזים ואיוש פונקציות מרכזיות במבנה החדש; • הקמת היחידות לפי המבנה הארגוני החדש (איוש תפקידים, בניית יחידות המשנה וכד'); • מיפוי ושדרוג תהליכים ושיטות עבודה, ביצוע שיפורים תפקודיים וכד'."

71. מסקירת התהליך שבוצע בין מאי 2016 למועד הביקורת עולה ששלבים (5) עד (8) בוצעו באופן חלקי.

72. למעט הצגת המבנה העקרוני הן למנהלים והן לעובדים<sup>41</sup> ב- 10/5/16, לא הוצגו פרטים, לא התקבלו "אינפורמציה", לא התקיימו דיון פרטני עם מנהלים או עובדים, למעט

<sup>39</sup> נספח א2, עמ' 27.

<sup>40</sup> גורמים המפקחים על המשרד - נש"ם, משרד האוצר/את"ק, הממונה על השכר ושר התקשורת.

<sup>41</sup> נספחים א3, א4, א5, ב6.

התייחסות שהציג סמנכ"ל בכיר ספקטרום<sup>42</sup> במהלך יולי-אוגוסט 2016 שכלל את השגותיו על המבנה שהוצג ב- 10/5/16. גם שני כנסים (י-ם, ת"א; שלב (7)) או דיונים עם העובדים בפורומים קטנים/בינוניים שהוגדרו הן במסמך הסיכום והן בהצעה המפורטת לתכולת עבודת היישום שהגישה החברה<sup>43</sup> בנובמבר 2015 לא התקיימו. הגם שמנהלי היחידות החדשות שנבחרו ב- 19/9/16, הגיעו מתוך המשרד הם נחשפו לראשונה<sup>44</sup> לפרטים רק בתחילת אוקטובר 2016.

73. מעיון בחומר שהוצג<sup>45</sup> למנכ"ל ב- 26/10/16 קיימת חוסר עקביות באשר להתייחסות לדיון עם העובדים:

- א. בעמ' 9 שעניינו נושאים לפגישה עם הוועד ונציג ההסתדרות שתוכננה אז ל- 9/11/16 נרשם שיוצגו "מסרים מרכזיים" ולא נקבע שיוצגו פרטים ושיבוצים;
- ב. בעמ' 12, 13 המפרטים את אבני הדרך להקמת מנהל ההנדסה ואגף בכיר רישוי נקבע לגבי אותה פגישה מתוכננת ל- 9/11/16: "פגישה אצל המנכ"ל עם הוועד וההסתדרות (9.11.16): עדכון בתכנית השיבוץ, תיאום וכד'".
74. בכל מקרה עד מועד הביקורת לא נקבעה מסגרת ומתכונת להצגה ולדיון של פרטי המהלך, ככל שיידרש, עם ועד העובדים וההסתדרות.

**לא נמצא "שהוצגו פרטים", התקבלו "אינפוטים" או התקיים דיון ממשי על פרטי ההצעה עם חברי הנהלה ובפרט עם נציגות העובדים וזאת למרות החשיבות שבשילוב כל המעורבים בהליך כזה, כפי שהומלץ על ידי היועץ עצמו, ברור ומקובל בהליך רגיש כזה וככלי למשוב ובקרה על איכות העבודה. המרכיב המרכזי - השגת שיתוף פעולה עם העובדים - כשהשלב הראשון הוא הצגת המבנה המפורט לנציגי העובדים, לא בוצע ואף לא תוכנן כראוי להתבצע עד אמצע נובמבר, עובדה שמלכתחילה לא אפשרה לקדם את היישום כמתוכנן.**

#### רמת הידיעה בקרב עובדי היחידות שבהן מתוכנן השינוי

75. מניתוח סקר<sup>46</sup> שבוצע במהלך הביקורת לבחינת רמת הידע בקרב מדגם של עובדים ביחידות בהן מתוכנן שינוי, ומשיחה שהתקיימה במהלך הביקורת עם עובדים נוספים באותן יחידות, נמצא שחלק מהעובדים יודעים יותר מאחרים או מעריכים באופן נכון יותר את התמונה בכלל, ואת מצבם בפרט. כמו כן ניכרת שונות רבה בהבנת סיבות השינוי - נראה שכמחצית מהנשאלים אינם מבינים את הרציונאל והסיבות.

<sup>42</sup> נספח ג2.

<sup>43</sup> נספח ב10א, עמ' 2, שורה 2.

<sup>44</sup> נספחים ג1, ג3..

<sup>45</sup> נספח ב1.

<sup>46</sup> נספח ד2.

**הממצאים מדגישים את הצורך להשלים את ההכנות ולהתחיל בשלב התקשור כחלק מיישום המהלך. מצב מתמשך של עמימות, אי ודאות ופערי ידע אמיתיים או נתפסים בין עובדים אינו רצוי ויש לפעול בהקדם לצמצמו עד כדי ביטול.**

**בהתייחסות לטיטת דוח הביקורת כתבה סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש:**

כאמור לעיל, כבר החל תהליך התקשור של השינוי לעובדים, במכלול הנושאים: תפקידי העובדים החדשים, המשרות החדשות שיצאו למכרז בקרוב, שכר העידוד ועוד, הן בכנסי ההשקה והן בפגישות אישיות של המנהלים החדשים והח"מ עם העובדים.

בתאריך 14.12.2016 הוצג שינוי המבנה המפורט ליו"ר וועד העובדים ונציג ההסתדרות. כמו כן הוצג בפגישה זו המתווה ליישום השינוי לרבות תאריכים.

בתאריך 20.12.2016 נפגשו שני ראשי האגפים החדשים (המשנה למנכ"ל וראש אגף בכיר רישוי) עם כל עובדיהם באופן אישי, עפ"י המתווה שנקבע והציגו בפניהם את השינוי המתוכנן באגף ואת התפקיד אותו הם מיועדים למלא.

בתאריך 21.12.2016 נערכו שני מפגשי השקה של שני האגפים השונים בראשות המנכ"ל וראשי האגפים ובהשתתפות היועץ הארגוני והח"מ. במפגשים אלה פרסנו בפני העובדים את המהלך המלא של השינוי מרגע ההחלטה על ביצוע השינוי הארגוני ועד היום, היעדים שנקבעו להשגתו והדרך להשגתו. לאחר מכן פורט תפקיד האגף, המבנה הארגוני של כל אגף והמשמעויות בנושא כ"א. כל מפגש כזה ערך מעל 3 שעות בו ניתן לעובדים לשאול שאלות, להעיר הערות ולומר את דעתם על השינוי. במפגשים אלה פורטו אף המהלכים העתידיים שיהיו באשר לשינוי לרבות התייחסות למקום עבודה של העובדים בעתיד והוגדרה תחילת פעילות באגפים החדשים מתאריך 1.1.2017.

**שמירת תנאי השכר של העובדים - שכר עידוד**

76. עובדי המשרד הדירוגיים (שאינם בחוזה), בפרט ביחידות שבהן יבוצע השינוי, מקבלים כיום שכר עידוד המבוסס על ביצועים כמותיים - כמות אישורים ורישיונות שהופקו ביחידה אליה הם משתייכים.

77. פרק 27.7 בתקשי"ר וההנחיות שבקובץ "נהלים והנחיות בחקר עבודה ושיטות שכר עידוד" מגדירים כללים לתשלום שכר עידוד בתקופת מעבר הכוללת בין היתר מצבים בהן מועברים עובדים בין יחידות וכתוצאה משינויים ארגוניים. על פי הכללים (סעיפים 67, 68 שלעיל) צפוי שכר העידוד של העובדים לרדת בהדרגה במהלך 9 חודשים ראשונים ולהפסק לאחר 9 חודשים, אם לא יוגדרו שיטות חדשות עקב השינויים הארגוניים.

78. בתוכנית שהוצגה למנכ"ל, אין התייחסות לכך. מוזכר שהמנכ"ל כתב במכתבו לעובדי המשרד<sup>47</sup> מ-10/5/16 כי הנחה חד משמעית להבטיח שהעובדים לא יפגעו.

79. בכל תוכניות העבודה שהוצגו וגם בהצגה האחרונה למנכ"ל אין התייחסות כלשהי לאופן שבו יטופל שכר העידוד המשולם לעובדים ביחידות שבהן נעשה שינוי ולצורך להיערך להגדרת שיטות חדשות.

**משמעות הדבר, פגיעה מסוימת ההולכת וגדלה בשכר העידוד, ככל שיתמשכו הליכי קביעת שיטות שכר עידוד חדשות/מתוקפות - התמשכות הצפויה בהעדר הערכות מתאימה. הטיפול בכך מחייב הערכות מוקדמת ובשיתוף העובדים.**

<sup>47</sup> בספה א4.

## שדרוגי משרות

80. במסגרת השינוי מתוכנן שדרוג משרות מאויישות על בסיס הכללים שבפרק 04.3 בתקשי"ר. כמו כן מתוכנן שדרוג משרות נוספות שאינן מאויישות.  
81. במהלך הביקורת נמסר<sup>48</sup> סיכום דיון מ- 29/5/16 עם נציגי נציבות שירות המדינה. בסיכום אשר נרשם ע"י נציגת המשרד ואושר על ידי מנהל תחום משרדי ממשלה ויחידות סמך בנש"ם סוכם :

"מבקשת לציין שבאופן עקרוני, עמדת נציבות שירות המדינה היא שכאשר קיים שינוי במבנה הארגוני במשרדי הממשלה ובמסגרת זו עולה הצורך לשדרג משרות, המשרדים יתחייבו לשלם ממכסת העלויות באופן מדורג. כלומר, במהלך השנים שלאחר השינוי יישאו המשרדים בעלויות השדרוגים. "החלטה: לאור הנסיבות המיוחדות והשינוי המבני המתוכנן להתבצע בשנה זו, מאשרת את ביצוע השדרוגים, ככל שיהיו במבנה הארגוני החדש, ללא עלות לשינויי תקינה ושדרוגים רק במסגרת במבנה הארגוני הנוכחי (המלה "הנוכחי" מודגשת במקור).

82. יצויין שבמצגת שהציג<sup>49</sup> המשרד באותה פגישה אין פירוט כמותי של השדרוגים הנדרשים ומהותם ועל כן תוקף ה"אישור" של הנציבות לא ברור.

**מהאמור עולה שנוסח סיכום נש"ם שנמסר אינו ברור, אינו מגדיר כמויות ולוחות זמנים ועל כן הוא בבחינת "צ'ק פתוח". ספק רב אם לכך התכוונה נציגת נש"ם ואם הסיכום כפי שנרשם יכול להיות תקף.**

83. סקירת השינויים המתוכננים<sup>50</sup>, מעלה לכאורה מספר פערים ביחס להוראות המחייבות כפורט בהערות שבטבלה מס' 2.

**מבין המשרות המאויישות, שדרוג משרה מאויישת אחת מתוכנן ב-2 דרגות - פעולה שאינה אפשרית במהלך אחד; שדרוג משרה מאויישת אחרת הוא לתחום עיסוק אחר ולעובד שאינו בדרגה אישית גבוהה מדרגת השיא - פעולה שמחייבת מכרז. שדרוג משרה מאויישת נוספת יחייב לכאורה קיום מכרז. כמו כן שתי משרות פנויות מתוכננות לשדרוג, אחת מהן ב- 2 דרגות.**

<sup>48</sup> נספח ד3.

<sup>49</sup> נספח ד4.

<sup>50</sup> לאחר הסיכומים עם נש"ם ואגף התקציבים - נספחים ב3, ד3.

**טבלה מס 2 - שידרוג מתוכנן של משרות<sup>51</sup>**

מקור (נספח)	הערות הביקורת	מתח דרגות		מס' סד'
		מתוכנן	קיים	
נספח ג1.		15-17	14-16	1
נספח ב2.	שידרוג ב-2 דרגות.	16-18	14-16	2
נספחים ב4, ג1.		38-40	15-17	3
נספח ב2.		38-40	16-18	4
נספח ג1.	שידרוג ושינוי תחום עיסוק. העובד המאייש את המשרה ללא דרגה אישית שמעל דרגת השיא. עפ"י פסקה 04.333 מחייב לכאורה מכרז.	38-40	37-39	5
נספח ג1.	משרה פנויה. שידרוג ב- 2 דרגות.	41-43	39-41	6
נספח ב2.	משרה פנויה.	41-43	40-42	7
עמוד 33 בנספח ג4.	משרה שצפויה להתפנות. העובד המיועד לתקן זה, מאייש תקן אחר נמוך יותר ללא דרגה אישית שמעל דרגת השיא (משרתו מתוכננת להתבטל).	41-43	40-42	8

**לעניין שורה 2 בטבלה מס' 2 שבטיוטת דוח הביקורת (כמפורט לעיל) כתבה סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש:**

לאחר בדיקה חוזרת הוחלט לשידרג את המשרה המאויישת בדרגה אחת בלבד וסוכם עם הנציבות כי תשלח פנייה באשר לשידרוג המשרה בדרגה נוספת בעתיד, מאחר ואין אפשרות היום לשידרוג בשתי רמות. באשר לעובד שאינו בדרגה אישית גבוהה מדרגת השיא, לאחר הכנסת שינוי נוסף במבנה הארגוני החדש, העובד יעסוק בתחום עיסוקו עם תוספת מטלות בתחומו ועל כן לא נדרש מכרז לתפקידו החדש.

**המלצות**

- 3.1 לפעול בהקדם ולהיערך לעדכון שיטות שכר עידוד כתוצאה מהשינויים הארגוניים.
- 3.2 לוודא ששידרוגי התקנים הן למשרות המאוישות והן ליתר המשרות, נעשו בהליך תקין והן ברות מימוש (תקינות השידרו, שיא כ"א ותקציב).

<sup>51</sup> טבלה מפורטת מובאת בנספח ד5.