



ירושלים, ו' באדר א' התשע"א
10 בפברואר 2011
חוזר מס' 1/2011

אל: הסמנכ"לים הבכירים למנהל ומשאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך

שלום רב,

הנדון: תפקוד מערך החשבונות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך

1. כללי:

בשנים האחרונות חלו תמורות ושינויים רבים בעבודת יחידות החשבונות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, שהעיקרים שבהם: כניסת הרפורמה החשבונאית והמעבר מדיווח על בסיס מזומן לדיווח על בסיס מצטבר בהתאם לתקינה החשבונאית הממשלתית, הטמעת מערכת ה-ERP של מרכב"ה ועוד.

לצורך בחינת השינויים והשפעתם על אופן תפעול מערך החשבונות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, מינה החשב הכללי וועדה לבחינת מערך יחידות החשבונות. לאחריה בוצעה עבודת מטה משותפת לחשב הכללי ולנציבות שירות המדינה שמטרתה מיפוי הצרכים הארגוניים החדשים והתאמת מערך יחידות החשבונות לצורכי המערכת.

מסמך זה מפרט את עיקרי השינויים שחלו במערך החשבונות, את המבנה הארגוני המומלץ, התפקוד להערכת רמות המשרות החדשות ואת אופן היישום וההטמעה של השינויים הארגוניים הצפויים.

2. בעיות בפעילות מערך החשבונות בשירות המדינה:

התפקוד הנוכחי של סדרת כספים וחשבונות לא עודכן מעל עשור ואינו מביא לידי ביטוי את התמורות המשמעותיות שחלו בתחום. התמורות האמורות השפיעו על פעילות היחידות וכפועל יוצא מכך על המבנה הארגוני וכן על ההתמחויות וההכשרות הנדרשות מבעלי התפקידים השונים.

מניתוח הממצאים עולה כי קיימות מספר חולשות עיקריות במערך החשבונות הקיים:

א. המערך הארגוני - המבנה הארגוני הקיים ביחידות החשבונות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך לא נותן מענה ואינו תומך בשינויים בתהליכי העבודה. השינויים חלו כתוצאה מהטמעת מערכת מרכב"ה ומדיניות החשב הכללי בניהול והעמקת גביית חובות הממשלה, קיום בקרה כספית ביחידות השכר, הערכה וניהול סיכונים, מיצוי מירב היתרונות הגלומים במערכת מרכב"ה ועוד. כמו כן, בחלק מהיחידות לא קיימות משרות ברמות ניהול הביניים. עובדה זו מרחיבה את מוטת השליטה של חשב המשרד/יחידת סמך.

- ב. שינוי והרחבה בתחומי העיסוק – כתוצאה מכניסת הרפורמה ופרישת עובדים שונו מטלות העובדים הקיימים. ריבוי משימות ומורכבותן מחייבות התמקצעות רחבה יותר.
- ג. תיאורי התפקידים – חלק מתיאורי התפקידים בסדרה הארצית המתארת את תחומי העיסוק בחשבונות אינם משקפים את המשימות המבוצעות בפועל.
- ד. דרישות סף (השכלה וניסיון) – דרישות הסף הקיימות כיום אינן משקפות את התמורות שחלו בתחום הפיננסי, כך גם ההכשרה הנדרשת ממלאי התפקידים ככלל ותפקידי ניהול הביניים בפרט. לאור השינויים האמורים, יש לבחון מחדש את דרישות הסף של תפקידי הניהול ביחידות החשבונות.
- ה. השכלת העובדים הקיימים – בהתאם לבדיקה ולנתוני החשב הכללי, בממוצע כ- 70% מכלל העובדים המועסקים ביחידות החשבונות אינם בעלי השכלה אקדמית, ורק כ- 11% בעלי השכלה אקדמית בתחום הפיננסי. כמו כן, חלק מבעלי התפקידים ברמות הניהול הביניים, אשר מופקדים על פעולות תקציביות בהיקף גדול, אינם בעלי השכלה אקדמית, ורק ל- 34% השכלה אקדמית בתחום הפיננסי. יישומה של הרפורמה החשבונאית והטמעת מערכת מרכז"ה מחייבים מתן דגש להשכלה והכשרת העובדים בתחום הפיננסיים.

3. שינויים ארגוניים נדרשים במערך החשבונות:

מניתוח הממצאים האמורים עולה כי יש לבצע שינויים משמעותיים במערך יחידות החשבונות, כפי שיפורטו בהרחבה בהמשך. מחד, יש להתאים את המבנה הארגוני של היחידות לתמורות שחלו ולתהליכי העבודה העדכניים ומאידך להתאים את כוח-האדם הקיים לשינויים האמורים.

נציבות שירות המדינה מודעת ומייחסת חשיבות רבה לכך שאחד התנאים העיקריים להצלחת המהלך בכללותו, **הינו יכולת המשרד להכשיר את כוח-האדם הקיים ולתגבר את המערך המקצועי המוצע בכוח אדם מתאים**. לצורך כך נדרשים המשרדים להקצות משאבים מתאימים להכשרת העובדים הקיימים. נציבות שירות המדינה, באמצעות האגף הבכיר למשרדי הממשלה וליחידות הסמך והאגף הבכיר להדרכה, השכלה ורווחה, תפעל ליצירת הכשרות מתאימות ייעודיות לעובדי יחידות החשבונות ולעידוד העובדים לרכוש השכלה אקדמית רלוונטית, במטרה להביא להשתלבותם המרבית של כוח-האדם הקיים.

4. מבנה ארגוני מומלץ של חשבונות משרד/יחידת סמך:

במסגרת הסדרה הארצית, המתארת את תחומי העיסוק השונים במערך החשבונות בשירות המדינה, נעשה שימוש במונח "כספים וחשבונות" לצורך תיאור מירב הפעילות הכספית בחשבונות, ללא הבחנה בין תחומי עיסוק ספציפיים, כגון: התקשרויות, תשלומים, גביה וכד'.

לאור הממצאים האמורים, מומלץ לקבוע בכל יחידת חשבונות מבנה ארגוני פונקציונאלי, בהתאם לצרכים של כל משרד/יחידת סמך, העשוי לכלול עד חמש יחידות מקצועיות ייעודיות, הכפופות ישירות לחשב המשרד/יחידת סמך (מצ"ב נספח א'-מבנה ארגוני פונקציונאלי). להלן שמות היחידות בהתאם לעיסוקן הייעודי:

- א. יחידת חשבונאות ודיווח (מחליפה את המונחים הנהלת חשבונות/כספים וחשבונות);
- ב. יחידת התקשרויות, רכש ופיקוח תקציבי (מחליפה את המונח התחייבויות);
- ג. יחידת הכנסות וגבייה (מחליפה את המונחים גבייה ותקבולים);
- ד. יחידת הוצאות ותשלומים (מחליפה את המונחים תשלומים והכנסות/חשבונות תשלומים);
- ה. יחידת משכורת (מחליפה את המונחים חשבונות שכר/שכר/שכר וכספים);

בנוסף:

- תיקבע בכל יחידת חשבות פונקציה המופקדת על ביצוע ביקורת חשבונות.
- בחשבונות בהן תימצא פעילות ייחודית, כתוצאה ממורכבות תהליכים מקצועיים, שאינה סטנדרטית לפעילות חשבות רגילה, תיבחן האפשרות לקבוע יחידה ייעודית נוספת, כגון: חשבות משרד להגנת הסביבה – יחידה העוסקת בתשלומי היטלי הטמנה על מפעילי אתרי הטמנה, בחשבות מינהל מקרקעי ישראל – יחידה העוסקת בבדיקת עסקות מקרקעין ועוד.
- המבנה הארגוני מפרט את כפיפותם של תחומי העיסוק בלבד, ואינו מתאר היקף משרות או תפקידים. קביעת תקן המשרות עבור כל משרד/יחידת סמך תיקבע על-פי הצרכים, היקף הפעילות, המורכבות והתקציב, על-פי הקריטריונים במודל התפקוד שנקבע לכל אחד מתחומי העיסוק בחשבונות.
- במשרדים בעלי היקף פעילות רחב, תחום עיסוק אחד יכול להתבצע על-ידי עובד אחד או יותר. במשרדים בעלי היקף פעילות מצומצם, ניתן יהיה לצרף תחומי עיסוק לבעל תפקיד אחד, בהתאם להנחיות החשב הכללי והוראת תכ"ס מס' 14.3.1.

5. קריטריונים להערכת רמת משרות מנהלי היחידות:

- בחוזרנו מיום 27.5.2007 בנושא "תפקוד מנהלי יחידות המשכורת" ובחוזרנו מיום 20.10.2009 בנושא "יצירת משרה לתחומי החשבונאות והדיווח", נקבעו קריטריונים מדידים להערכת משרת מנהל יחידת המשכורת והחשבונאי הראשי.
- לצורך שמירה על אחידות ברמת המשרות של מנהלי יחידות המטה הנוספות, נקבעו קריטריונים, אשר יש בהם להשפיע על רמת המורכבות של כל אחד מהתחומים וכפועל יוצא מכך על רמת המשרות, כמפורט בנספח ב' – שאלוני תפקוד.

6. תקינה וקביעת רמות משרות למנהלי היחידות:

- על מנת לשקף את השונות הקיימת בתחומי העיסוק, במורכבות הפעילות ובהיקפה בין משרדי הממשלה ויחידות הסמך, ולאור נימוקי הוועדה הוחלט לקבוע מספר רמות תקן למשרות מנהלי היחידות. להלן דירוג והדרגות לכל אחד מהתחומים:

א. מנהל התקשרויות, רכש ופיקוח תקציבי:

- מנהל תחום בכיר, 41-43 מח"ר – בחשבונות עם מורכבות גבוהה
- מנהל תחום, 40-42 מח"ר – בחשבונות עם מורכבות בינונית
- ממונה, 39-41 מח"ר – בחשבונות עם מורכבות נמוכה

ב. מנהל הכנסות וגבייה:

- מנהל תחום, 40-42 מח"ר – בחשבונות עם מורכבות גבוהה
- ממונה, 39-41 מח"ר – בחשבונות עם מורכבות נמוכה

ג. מנהל הוצאות ותשלומים:

- מנהל תחום, 40-42 מח"ר – בחשבונות עם מורכבות גבוהה
- ממונה, 39-41 מח"ר – בחשבונות עם מורכבות נמוכה

7. תיאורי תפקידים – דרישות השכלה וניסיון:

התמורות והשינויים שחלו בניהול הפיננסי בכלל ומערך הדיווח הכספי בפרט, הביאו לשינוי מהותי בפעילות החשבונות. משימות עובדי יחידת החשבונות הפכו למורכבות ומחייבות מיומנות וידע מקצועי רב בתחומי הכלכלה והחשבונאות. משכך הוגדרו מחדש תיאורי התפקיד ודרישות המשרה לתפקידי ניהול ברמות הביניים. השינויים שחלו מחייבים כי ההשכלה הנדרשת למנהלים ברמות הביניים תוגדר כאקדמאית, כדלקמן: כלכלה/חשבונאות/מינהל עסקים ו/או בעל רישיון רואה חשבון ממועצת רואי החשבון בישראל.

יחד עם זאת, על מנת שלא לפגוע בעובדים הקיימים הוחלט בשלב הראשון כי במכרז פנימי תתאפשר התמודדותם גם של עובדים בעלי השכלה תיכונית/השכלה אקדמית כלשהי, אשר סיימו קורס כספים וחשבונות או הנהלת חשבונות סוג 3, בכדי לאפשר לעובדים ולמשרדים להיערך בהתאם, וזאת לתקופת מעבר של חמש שנים בלבד (סעיף זה לא יחול על תפקיד מנהל היחידה לחשבונאות ודיווח-חשבונאי ראשי).

החל מתאריך 1 במרץ 2016 יושוו הדרישות במכרז פנימי ובמכרז פומבי כך שלתפקידי ניהול הביניים (מרמת מרכז בכיר/ממונה ומעלה) לא יוכלו להתמודד עובדים חסרי ההשכלה האקדמית, בהתאם לדרישות התפקיד.

לגבי שאר המשרות בתחומי החשבונות עד לרמת מרכז/מנהל מחלקה 17-19 מינהלי, נותרו כשהיו- בדירוג המינהלי. לגביהם תישאר דרישת סף קורס כספים וחשבונות או קורס הנהלת חשבונות, בהתאם לתפקוד הקיים בפרק משנה 22.4 לתקשי"ר.

8. מסלול קידום לעובדי החשבונות:

לאחר הגעת שאלוני התפקוד וסיום עבודת המטה, יופעל מסלול קידום מקצועי לעובדי החשבונות. עקרונות מסלול הקידום יפורסמו בהמשך ויותאמו לכל אחד מתחומי העיסוק הייעודיים של יחידות החשבונות.

9. יישום והטמעה:

לצורך יישום השינויים האמורים, בשלב הראשון, יש למלא את השאלונים המצ"ב בנספח ב' המפרטים את הנתונים הנדרשים להערכת תפקוד יחידות המטה (כל משרד/יחידת סמך יעביר את נתוני השאלון הרלוונטיים בהתאם לפעילות החשבונות):

- יחידת התקשרויות רכש ופיקוח תקציבי;
- יחידת הוצאות ותשלומים;
- יחידת הכנסות וגבייה.

לגבי תפקוד יחידת המשכורת והחשבונאי ראשי, קיים מודל תפקוד שיושם במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, כמפורט בסעיף 5 לעיל.

הסמנכ"ל הבכיר למנהל ומשאבי אנוש וחשב המשרד/יחידת סמך נדרשים לאשר את נתוני השאלון. אבקשכם להעביר את השאלונים המלאים לידי גב' אפרת לוי-רוזנברג בנציבות שירות המדינה לא יאוחר מתאריך 23 בפברואר 2011.

לאחר הגעת השאלונים הנדרשים להערכת תפקוד היחידות, ניתוח הנתונים ועיבודם, יקבעו רמות המשרות, בהתאם לקריטריונים שנקבעו לתחומים השונים, בכל אחת מיחידות החשבונות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.

בשלב השני, נדרשת בחינה ייחודית לכל משרד/יחידת סמך. לאור השונות הרבה בין יחידות החשבונות במשרדי הממשלה ויחידות הסמך מבחינת היקפי כוח-אדם, היקפי תקציב ופעילות כספית, מורכבות וכד'. כל משרד יגדיר את המבנה הארגוני התואם לצרכיו, במסגרת המבנה הפונקציונאלי שהוצג בסעיף 4 לעיל. יוקם צוות המורכב מנציגי הנהלת המשרד/יחידת סמך, חשב המשרד/יחידת סמך, נציגי החשב הכללי, רפרנט המשרד בנציבות שירות המדינה ורפרנט המטפל בסדרת החשבונות.

צוות זה ייבחן את הצרכים הייחודיים לכל משרד/יחידת סמך לצורך קביעת המבנה הארגוני, הדרכים ליישומם וכן יבדוק את השלכות השינוי על המשאב האנושי ברמת העובד הפרטנית.

סיכום:

אין עוררין על כך שהשינויים שחלו בעבודת יחידות החשבונות, הן בהיבט המקצועי והן בהיבט הטכנולוגי מחייבים היערכות ארגונית שונה. מטרתו העיקרית של השינוי הארגוני, שהוצג בחוזר זה, להביא לידי ביטוי את התמורות שחלו בהיבטים של מבנה ארגוני, תקינה, השכלות, התמחויות והכשרות הנדרשות מבעלי התפקידים השונים.

אנו סבורים כי יש מקום לשלב את כוח-האדם הקיים במערך הארגוני החדש מתוך הכרה בניסיונם ובמקצועיותם של העובדים. עובדים שישתלבו במערך הארגוני זכאים להכרה מקצועית אשר תבטא בקידום המתאים ההולם את מעמדם, ניסיונם והיקף אחריותם. מיצוב מבנה ארגוני חדש, כאמור לעיל, יאפשר יצירת מדרג שונה (כנגזרת מרמת תקן מנהל היחידה) ובכלל זה, יצירת סגנים למנהלי היחידות ובעלי תפקידים נוספים, יצירת מסלולי קידום מקצועיים ועוד. לאור השונות הקיימת בין משרדי הממשלה ויחידות הסמך, קביעת המדרג לכל חשבונות ייעשה בנפרד, על-ידי צוות מקצועי, כאמור לעיל.

מאחר שמדובר במהלך כולל שלגביו קיימת הבנה, הסכמה ושותפות של כלל הגורמים הרלוונטיים, כפי שהובא לידי ביטוי בדיוני הסכם השכר לשנת 2010, ביניהם אגפי האוצר והסתדרות העובדים הכללית החדשה, הוחלט כי השינויים שיאושרו במסגרת התפקוד החדש, יבוצעו ללא עלויות תקינה.

אבקשכם להחיש התייחסותכם והעברת הנתונים הנדרשים עד למועד שנקבע, על מנת שנוכל להחל בבחינה, יישום והטמעת השינויים הארגוניים בכל אחת מחשבונות משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

לוטה:

נספח א' – מבנה ארגוני פונקציונאלי לחשבות משרד/יחידת סמך

נספח ב' – שאלוני תפקוד

בברכה,

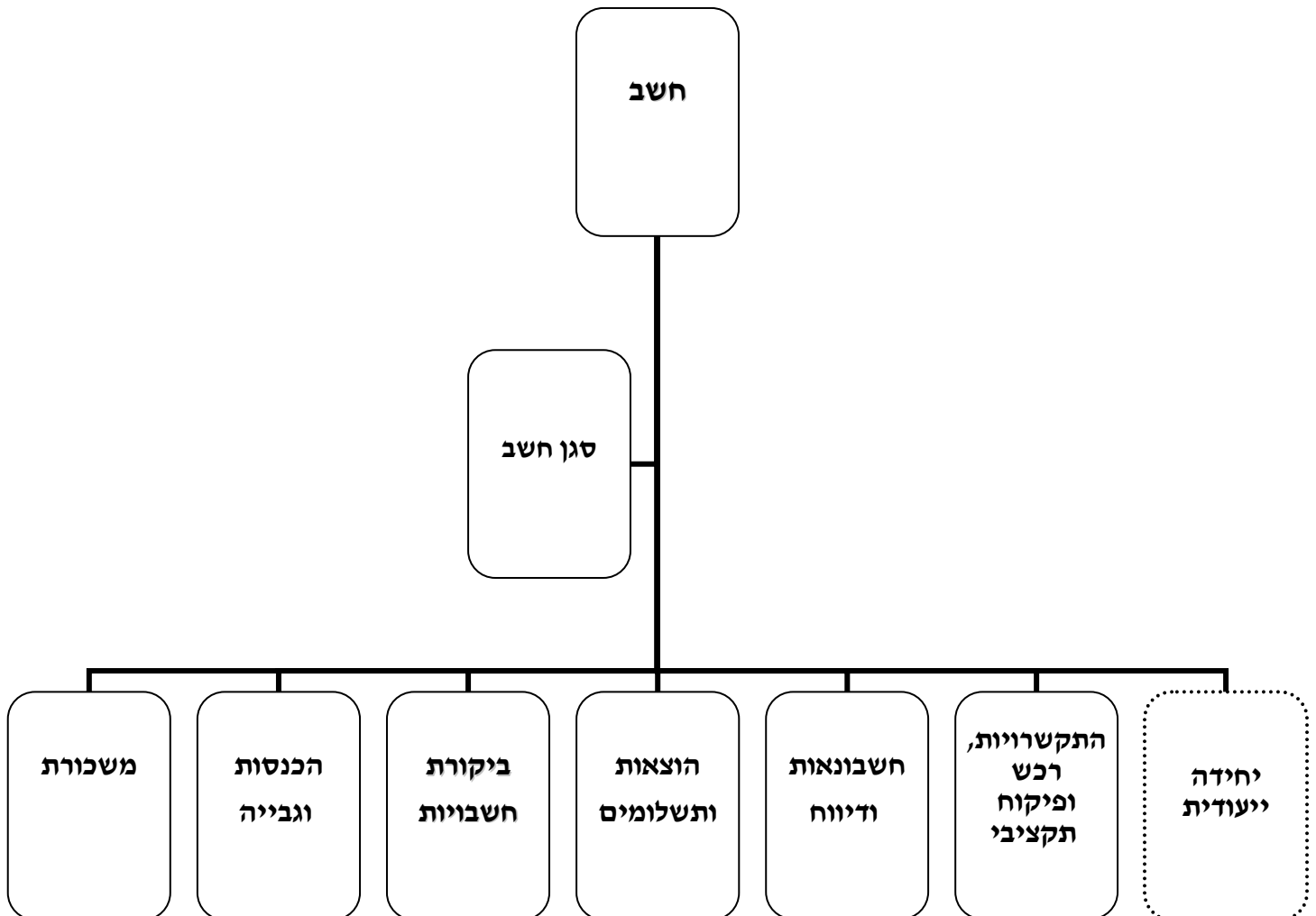


מוטי אהרוני
סגן נציב שירות המדינה

העתק:

מר אהוד פראוור - ממלא מקום נציב שירות המדינה, נציבות שירות המדינה
מר עופר עיני - יו"ר הסתדרות החדשה, הסתדרות העובדים הכללית החדשה
המנהלים הכלליים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך
מר שוקי אורן - החשב הכללי, משרד האוצר
מר אילן לוי - הממונה על השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר
ד"ר אודי ניסן - הממונה על התקציבים, משרד האוצר
עו"ד אבי ניסנקורן - יו"ר הלשכה המשפטית באגף לאיגוד מקצועי, הסתדרות עובדי
המדינה
מר אריאל יעקובי - יו"ר הסתדרות עובדי המדינה, הסתדרות עובדי המדינה
מר יעקב ברגר - המשנה לנציב שירות המדינה
מר יוסי קינר - סגן נציב שירות המדינה (מערכת הבריאות)
מר אופיר בניהו - מנהל אגף בכיר הדרכה השכלה ורווחה, נציבות שירות המדינה
מר אבי גבאי - סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר
מר יוסי איצקוביץ - החשבונאי ראשי, משרד האוצר
גב' סיגלית סייג - סגנית בכירה לחשב הכללי, משרד האוצר
חברי הנהלה והממונים בנציבות שירות המדינה
החשבים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך
מר מרדכי אלישע - מנהל תחום ארגון מינהל ומשאבי אנוש, משרד האוצר
מנהלי יחידות משאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך
פרנטיס באגף הבכיר למשרדי הממשלה ויחידות הסמך

נספח א' – מבנה ארגוני פונקציונאלי



הערות:

- המבנה הארגוני מפרט את כפיפותם של תחומי העיסוק בלבד, ואינו מתאר היקף ורמות משרות או תפקידים.
- קביעת רמות המשרות עבור כל משרד/יחידת סמך תיקבענה בהתאם לקריטריונים מדידים הרלוונטיים לכל תחום (כמפורט בשאלוני התפקוד).
- לצורך בחינת תפקוד יחידת החשבונות, יש לצרף תרשים מבנה ארגוני קיים של כלל יחידת החשבונות הכולל: תואר המשרות ומתחי הדרגות על-פי התקן, שמות העובדים, דרגות נוכחיות של העובדים ותחולתן.

נספח ב' – שאלוני תפקוד

שאלון תפקוד משרדי ממשלה בתחום ההתקשרויות, רכש ופיקוח תקציבי

שאלון זה נועד לצורך הערכת תפקוד תחום ההתקשרויות, רכש ופיקוח תקציבי במשרדי ממשלה וביחידות הסמך. נבקשך למלא את השאלון, לציין את מקור הנתונים, ולצרף תרשים מבנה ארגוני קיים של היחידה הכולל תואר המשרות, מתחי הדרגות עפ"י התקן ושמות העובדים המשובצים. את השאלון המלא יש להחזיר לידי נציבות שירות המדינה.

יש למלא את הנתונים העדכניים לשנת 2009.

1. הזמנות ותמיכות (ללא הסכם):

כמות _____
היקף תקציב _____

2. הסכמים ותמיכות פחות ממיליון ₪:

כמות _____
היקף תקציב _____

3. הסכמים ותמיכות מעל מיליון ₪:

כמות _____
היקף תקציב _____

4. תקנות תקציביות:

- מספר תקנות תקציביות בספר התקציב (ללא שכר) _____
- היקף תקציב המשרד/יחידת סמך _____
5. היקף תקציב רכש התקשרויות ותמיכות _____
6. מספר ספקים פעילים וסיווגם (שהייתה עימם פעילות כלשהי בשנת 2009) _____
7. מספר ועדות מכרזים הקיימות במשרד _____ (ימולא ע"י חשב המשרד)

שם וחתימת חשב המשרד/יח' הסמך _____

שם וחתימת סמנכ"ל בכיר למנהל
ומשאבי אנוש במשרד/יח' סמך _____

תאריך _____

שאלון תפקוד משרדי ממשלה בתחום ההכנסות והגביה

שאלון זה נועד לצורך הערכת תפקוד הכנסות וגביה במשרדי ממשלה וביחידות הסמך. נבקשך למלא את השאלון, לציין את מקור הנתונים, ולצרף תרשים מבנה ארגוני קיים של היחידה הכוללת תואר המשרות, מתחי הדרגות עפ"י התקן ושמות העובדים המשובצים. את השאלון המלא יש להחזיר לידי נציבות שירות המדינה.

יש למלא את הנתונים העדכניים לשנת 2009.

1. הכנסות (תלוי חישוב)

כמות _____
היקף כספי _____

2. הכנסות (לא תלוי חישוב)

כמות _____
היקף כספי _____

3. חייבים (תלוי חישוב)

מספר חייבים _____
היקף כספי של החוב _____

4. חייבים (לא תלוי חישוב)

מספר חייבים _____
היקף כספי של החוב _____

שם וותימת חשב המשרד/יח' הסמך

שם וותימת סמנכ"ל בכיר למנהל
ומשאבי אנוש במשרד/יח' סמך

תאריך

שאלון תפקוד משרדי ממשלה בתחום הוצאות ותשלומים

שאלון זה נועד לצורך הערכת תפקוד הוצאות ותשלומים במשרדי ממשלה וביחידות הסמך. נבקשך למלא את השאלון, לציין את מקור הנתונים, ולצרף תרשים מבנה ארגוני קיים של היחידה הכוללת תואר המשרות, מתחי הדרגות עפ"י התקן ושמות העובדים המשובצים. את השאלון המלא יש להחזיר לידי נציבות שירות המדינה.

יש למלא את הנתונים העדכניים לשנת 2009.

1. תשלומי פיתוח (לפי סעיף תקציבי-פיתוח)

כמות _____
היקף תקציב _____

2. תמיכות

כמות _____
היקף תקציב _____

3. תשלומים בגין התחייבות (כולל פיתוח ותמיכות)

כמות _____
היקף תקציב _____

4. תשלומים ללא התחייבות (כולל פיתוח)

כמות _____
היקף תקציב _____

שם וחתימת חשב המשרד/יח' הסמך

שם וחתימת סמנכ"ל בכיר למנהל
ומשאבי אנוש במשרד/יח' סמך

תאריך