

השתלמויות עובדים – דוח מבקר העירייה מס' 24 לשנת 2000/2001 – ביקורת מעקב

להלן עיקרי ממצאי ביקורת מבקר העירייה בנושא "השתלמויות עובדים", כפי שפורסמו בדוח שנתי מס' 24 של מבקר העירייה:

הביקורת התמקדה בהיבטים הבאים:

- א. תקציבי השתלמויות ואופן תשלום עלותם הן לעובדים והן לספקים.
- ב. התפלגות צרכני ההשתלמויות/לימודים מקרב העובדים.
- ג. קיום התאמה בין נושא ההשתלמות ובין עיסוק העובד.
- ד. נהלים ואופן קבלת החלטות בעת אישור השתלמות.

1. תקציב ההשתלמויות

העירייה הקציבה להשתלמויות עובדים בשנים 2000 - 1998 סכום של 557,400 ש"ח, בחלוקה שתפורט בטבלה בהמשך. ממנהל מחלקת כוח אדם נמסר לביקורת כי על פי הזכור לו, החל משנת 1997 לערך, קוצץ תקציב ההשתלמויות העירוני באופן דרסטי וזאת עקב מצוקה תקציבית בה שרויה העירייה. מאז אותו קיצוץ, כאמור, נדרש מדי שנה בעת הכנת התקציב העירוני השנתי, האגף למשאבי אנוש לחוות דעתו על תקציב ההשתלמויות המוצע, אך כאמור תקציב ההשתלמויות הולך ונשחק מדי שנה.

להלן תוצג טבלה בה תקציב ההשתלמויות העירוני בשנים 2000 - 1998:

שנה	סכום בש"ח	אחוז מהתקציב השנתי הכללי
1998	175,400	0.0677%
1999	213,700	0.0765%
2000	168,300	0.0561%

ההקצבה לעיל איננה כוללת את הביטוי הכספי של ימי העבודה אשר במהלכם שהו העובדים בהשתלמויות השונות. מה גם, שישנם עובדים הזכאים לימי השתלמות בשכר על פי הסכם העבודה שלהם. כמו כן, אין ההקצבה כוללת הוצאות נסיעה והוצאות אחרות במידה וישנן.

ההקצבה להשתלמויות מנוהלת אם כן, הן בהיבט התוכני והן בהיבט הכספי מסעיף תקציבי הנמצא בתקציב מחלקת כח אדם והמיועד להשתלמות כלל עובדי העירייה שאינם נמנים על הקבוצות הבאות:

◆ עובדים סוציאליים.

◆ פסיכולוגים.

קבוצות אלה מנהלות בעצמן את תקציב ההשתלמויות שלהם על פי הסכמי העבודה המקצועיים שלהן ועל פי צורכיהן, באמצעות התקציבים היחידתיים של כל אחת מהן. ממידע שנמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת כח אדם עולה כי גם יחידות אלה נדרשות לקבל אישור ליציאת עובדיהן להשתלמויות. אישור זה נבחן על ידי מנהל מחלקת כח אדם מההיבט התקציבי בלבד. מכל מקום, מערכת מעקב על אופן ביצוע התקציב כולו מנוהלת במחלקת כח אדם. מההיבט המקצועי האישור ניתן ע"י מנהל היחידה וכל עוד יש תקציב יחידתי להשתלמויות, אין כל בעיה להוציא עובדים להשתלמויות, ככל שנראה למנהל היחידה. הביקורת מבקשת לציין שעל פי מיטב הבנתה אין בידי מנהל מחלקת כח אדם כל אפשרות ו/או שיקול דעת לגבי ההשתלמויות של שתי הקבוצות לעיל ובאופן מעשי האישור להשתלמות לגבי עובדים אלה ניתן במסגרת המחלקה/האגף בהם הוא עובד. ייתכן מאוד שבמקרה זה תפקידו של מנהל מחלקת כח אדם מצטמצם בלהתריע על קיום ו/או חוסר תקציב בלבד.

חלוקת תקציבי ההשתלמויות בשנים 1998 - 2000

שנה	הדרכת פסיכולוגים		עובדים סוציאליים		עובדים כללי		סה"כ	
	בש"ח	באחוזים	בש"ח	באחוזים	בש"ח	באחוזים	בש"ח	באחוזים
1998	41,200	23.5%	35,300	20.1%	98,900	56.4%	175,400	100%
1999	60,000	28%	27,400	13%	126,300	59%	213,700	100%
2000	68,700	41%	20,300	12%	79,300	47%	168,300	100%

מספר הפסיכולוגים, שעבדו בעירייה מדי שנה בתקופה הנבדקת, עמד על כ - 32 ומספר העובדים הסוציאליים עמד על כ - 43. כפי שצויין כבר, מספר עובדי העירייה בשנים האמורות עמד על כ - 800 עובדים לא כולל מורים.

יוצא איפוא כי בערך 4% מהעובדים (הפסיכולוגים) נהנים מכ-25% מכלל תקציב השתלמויות עובדי העירייה ועוד כ-5% מהעובדים (העובדים הסוציאליים) נהנים מכ-20% מכלל תקציב השתלמויות של העירייה. לעומת זאת לרשות מעל 90% מעובדי העירייה, עומדים כ-56% מתקציב השתלמויות. הדבר מצביע על חוסר חלוקה צודקת של המשאבים. מהשוואת הנתונים שבטבלה שלעיל, עם מספרי העובדים שצויינו כאן, נראה כי קיים חוסר איזון ברור ומובהק בין התקציב המופנה להשתלמות פסיכולוגים ועובדים סוציאליים לבין התקציב המופנה להשתלמות כלל עובדי העירייה.

תקציב השתלמויות הכללי, להבדיל מתקציבי הדרכת פסיכולוגים ועובדים סוציאליים כפי שתואר לעיל, אינו מחולק מראש לאגפי ומחלקות העירייה השונות. מצב זה גורם לחוסר שוויון בין כלל עובדי העירייה אשר באפשרותם לצאת להשתלמות וזאת מן הטעם הפשוט, שמתקציב מדולל המופנה להשתלמויות יכולים להנות רק ראשוני "הקופצים על העגלה".

בנוסף ועל מנת לחזק ולחדד טענה זו של הביקורת, בעת קביעת תקציב השתלמויות מדי שנה, לא נערך בירור על ידי מחלקת כח אדם הן מול מנהלי האגפים/מחלקות העירייה, בדבר תוכניות השתלמויות עתידיות לעובדיהם שממילא לא מתוכננות על ידם והן מול תכנית השתלמויות עתידיות לכלל עובדי העירייה שמוטב לו היתה נערכת על ידי מחלקת כח אדם עצמה.

מוצע אם כן לדעת הביקורת, כי תקציב השתלמויות הכללי ייבנה על פי תוכנית השתלמויות שנתית שתתוכנן על ידי מחלקת כח אדם על פי צרכי אגפי העירייה ועל פי תוכנית השתלמות עירונית כללית. במצב כזה הן בעת הכנת התקציב והן בעת ניצול התקציב - כלל התקציב יופנה למטרתו גרידא ובנוסף, באם יוכן מדי שנה תקציב השתלמויות גם לפי צרכי אגפי העירייה, יותר עובדים יזכו לצאת להשתלמויות יזומות על ידי מנהלי האגפים ומנהלי המחלקות, מצב שבוודאי יגרום הן להעשרת ידע העובדים והעלאת רמתם המקצועית והן להעלאת המוטיבציה והרגשת השייכות של העובד למקום עבודתו - קרי העירייה.

2. יציאת עובדים להשתלמויות

- 2.1 ממחלקת כח אדם נמסר לביקורת כי מספר העובדים החודשיים בעירייה (פרט לעובדי ההוראה המונים כ - 600 מורים), בשנים 2000 - 1998 נע סביב כ - 800 עובדים לשנה. למנהלים, לעובדים ולפקידת כח אדם המרכזת את נושא ההשתלמויות מגיע חומר אודות השתלמויות באופן שוטף ממארגני השתלמויות והדרכות פרטיים וממוסדות ממשלתיים כלהלן:
- ◆ משרד החינוך - סדנאות השתלמות למורים ולפסיכולוגים.
 - ◆ המחלקה להדרכה באגף השלטון ומנהל מקומי במשרד הפנים (להלן - מפעם) המיידע את הרשות/ת המנהלים והעובדים/ות בדבר ימי עיון, השתלמויות מקצועיות, סדנאות לימוד וקורסים.
 - ◆ איגודי עובדים - איגוד המח"ר, איגוד המשפטנים, איגוד המהנדסים וכו', המביאים לידיעת החברים בהם את מפרט ההשתלמויות הנערכות ואת חשיבות היציאה להשתלמות ומיידע את העובדים בחידושים ובעדכונים שחלו במקומות העבודה או במקצוע.
 - ◆ קורסים לעובדים המאורגנים על ידי הסתדרות העובדים.
 - ◆ משרד העבודה והרווחה - השתלמויות במגוון רחב של נושאים לעובדים סוציאליים.
- מבדיקת הביקורת עולה כי חומר פרסומי, כפי שתואר לעיל, אינו מופץ בין יחידות העירייה בידי מחלקת כח אדם. מחלקת כח אדם יוצאת מנקודת ראייה, כי מנהלי היחידות מקבלים באופן ישיר את החומר המדובר, חומר הון בהשתלמויות, למרות שאין הדבר כך.
- לדעת הביקורת, העובדים אינם מודעים בדרך כלל, לגבי ההשתלמויות העומדות להתקיים ובמיוחד אינם מודעים לגבי זכויותיהם בנושא ההשתלמויות המקצועיות כמופיע באוגדן תנאי שרות העובדים כפי שהוזכר לעיל.**

הביקורת מציעה כי מצב זה ישונה ופקידת כח אדם המטפלת בנושא
ההשתלמויות תדאג באופן שוטף ומוסדר להפצת מידע מפורט למנהלים
בדבר השתלמויות הנוגעות לכלל עובדי העירייה ולעובדיהם בפרט.

2.2 הביקורת מצאה כי ההשתלמויות אליהם נשלחו עובדי העירייה בשנים
2000 - 1998 נחלקו למספר סוגים כלהלן:

- א. השתלמויות מקצועיות ייחודיות אליהן נשלחו עובדי האגפים
השונים במסגרת עיסוקם.
- ב. השתלמויות מקצועיות בסיסיות - כגון, רכישת ידע שימושי
בנושאי מחשב, אליהן נשלחו עובדים מאגפים שונים.
- ג. השתלמויות מקצועיות למנהלים שאורגנו וקוימו במסגרת
האיגודים המקצועיים בהם הם חברים, במסגרת מרכז
השלטון המקומי או ההסתדרויות המקצועיות השונות.
- ד. קורסים שנתיים לפיתוח מנהלים אליהם נשלחו עובדים
בדרג הביניים מתוך כוונה שייכללו בעתודה למילוי תפקידי
ניהול בעתיד.
- ה. השתלמויות בסיסיות כלליות.
- ו. לימודים אקדמאים.
- ז. מספר השתלמויות בודדות שלא ניתן לשייכן לקבוצה
מוגדרת.

לדעת הביקורת יש להפריד את מימון הלימודים האקדמאים מתקציב
ההשתלמויות הכללי ועל כן לקבוע תקציב נפרד לעניין זה. בנוסף, יש לקבוע
נהלים קבועים וברורים לאישור מימון לימודים אקדמאים, כך שהמצב
הקיים כיום, בו ישנה יציאה של מספר עובדים קטן ללימודים אקדמאים על
חשבון יציאת עובדים רבים להשתלמויות מקצועיות נחוצות, לא ישונה.

להלן חלוקת ההשתלמויות בשנים 2000 - 1998 מבחינה תקציבית ומהותית

מהות ההשתלמות	עלות ההשתלמות	אחוז מתקציב ההשתלמויות	כמות המשתתפים	הערות
השתלמות קצרה 3 - 1 ימים	165,580 ש"ח	75.1%		
השתלמות ארוכה	27,527 ש"ח	12.5%	8	חמש עובדים - לימודים אקדמיים עובד אחד - קורס מקצועי שני עובדים - כנסים בחו"ל
כנסים בארץ	3,765 ש"ח	1.7%	2	
ספרות מקצועית	3,792 ש"ח	1.71%	4	
דמי חברות באגודות מקצועיות	1,250 ש"ח	0.6%	2	
טיולי עובדים	10,985 ש"ח	4.98%		שני טיולים
כיבודים	7,583 ש"ח	3.41%		כולל כיבוד ללשכת ראה"ע ע"ס 1,738.90 ש"ח ורכישת כלים חד פעמיים בסך 234.90 ש"ח
סה"כ	220,482 ש"ח	100%		

להלן הארות והערות לטבלה:

- א.** שמונה עובדים (כ - 1% מכלל עובדי העירייה), השתתפו בהשתלמות ארוכה ו/או בלימודים אקדמאים - דבר אשר גרם להוצאה של 12.5% מתוך תקציב ההשתלמויות עבור כמות מועטה מאוד של משתתפים. הביקורת מצביעה על כי בעלות זו יכלו לצאת להשתלמות מקצועית כ - 45 עובדים בעלות ממוצעת של כ - 600 ש"ח להשתלמות לעובד.
- ב.** שני עובדים השתתפו בכנסים בארץ בעלות של 1.7% מתקציב ההשתלמויות. אל אף שנראה כי מדובר בעלות נמוכה, הביקורת מצביעה על כי בעלות זו יכלו לצאת 6 עובדים להשתלמות מקצועית בעלות ממוצעת של כ - 600 ש"ח להשתלמות לעובד.
- ג.** ארבעה עובדים "נהנו" מספרות מקצועית בעלות של 1.71% מתקציב ההשתלמויות, מה גם שלדעת הביקורת, מובן כי הוצאה מסוג זה חייבת להיות מתוקצבת מתקציב המחלקה הרלבנטי או מתקציב "ספרות מקצועית" ובשום מקרה לא מתקציב ההשתלמויות. **אומנם, גם כאן מדובר בעלות שולית, אך הביקורת מצביעה על כי היא שוות ערך ליציאה של כ - 6 עובדים להשתלמות מקצועית בעלות ממוצעת של כ - 600 ש"ח להשתלמות לעובד.**

- ד. דמי חברות באגודות מקצועיות לשני עובדים הוצאו גם כן מתקציב ההשתלמויות ולא מהתקציב המיועד לכך. הביקורת מצביעה על כי מצב זה מונע יציאה של שני עובדים להשתלמות מקצועית בעלות ממוצעת של כ - 600 ש"ח להשתלמות לעובד.
- ה. כיבודים להשתלמויות כולל כיבודים ללשכת ראש העיר ורכישת כלים חד פעמיים, לדעת הביקורת אמורים להיות מתוקצבים ומשולמים מסעיפים תקציביים אחרים ובוודאי לא מתקציב השתלמויות עובדים. הביקורת מצביעה על כי, גם במקרה זה, נמנעה יציאה של כ - 12 עובדים להשתלמות מקצועית בעלות ממוצעת של כ - 600 ש"ח להשתלמות לעובד.
- ו. לדעת הביקורת, ראוי כי טיולי עובדים יהיו מתוקצבים מתקציב רווחת העובד ולא מתקציב ההשתלמויות. ניסיון העמדת טיולים אלה כסיורים לימודיים אינו תקין לדעת הביקורת, והביקורת מצביעה על כי בעלות טיולים אלה, יכלו לצאת להשתלמות מקצועית עוד כ - 18 עובדים, בעלות ממוצעת של כ - 600 ש"ח להשתלמות לעובד.
- לאור האמור לעיל, יוצא כי 23% מהסכום שהוצא מתוך תקציב ההשתלמויות, הוצא לדעת הביקורת לא לייעודו. הוצאה זו מנעה יציאה של עוד כ - 89 עובדים להשתלמות מקצועית בעלות ממוצעת של כ - 600 ש"ח להשתלמות לעובד. הביקורת מציינת, כי מעיון שערכה בטפסי יציאת עובדים להשתלמויות נמצאו השתלמויות רבות בעלות נמוכה מ - 600 ש"ח, ממצא המצביע על כמות העולה על 89 עובדים, כפי שצויין לעיל, אשר היו יכולים לצאת להשתלמות מקצועית לו תקציב ההשתלמויות היה מנוהל בצורה תקינה ונאותה.
- לסיכומו של פרק זה, לדעת הביקורת, על העירייה לבחון דרכים שיביאו לכך ששיעור גבוה יותר מקרב כלל העובדים יצאו להשתלמות בין אם מקצועית ובין אם העשרתית, מדי שנה.

בתחום מדיניות ההשתלמויות ואופן קבלת ההחלטות, העלתה הביקורת, כי, מחלקת כח אדם היא הגורם העיקרי ולמעשה היחיד הקובע בעירייה.

הביקורת העלתה גם, כי אין במחלקת כח אדם נוהל אשר יפרט עקרונות מנחים או קריטריונים ברורים וידועים, לגבי ההשתלמויות וכי אופן קבלת ההחלטות בנושא הנדון, המתואם אומנם עם מנכ"ל העירייה איננו מבוסס על הגדרת צרכים ועל דרישות של מנהלי האגפים והמחלקות, ואיננו מתנהל בתיאום כולל עם כל הגורמים הנוגעים בכך בעירייה.

כתוצאה מכך, גם התקצוב השנתי של ההשתלמויות מתבצע באופן אקראי ולא על בסיס הגדרת צרכים, או על פי תכנון ארוך טווח ולכן, מהווה התקציב, למעשה, אילוץ בקבלת ההחלטות ולא כלי לביצוען כפי שצריך היה להיות.

לפיכך, מציעה הביקורת, להקים צוות עירוני בכיר, בראשות מנהל מחלקת כח אדם ובהשתתפות, בין השאר, של נציג העובדים, שיכין תוכנית השתלמויות עירונית כוללת תלת שנתית, ותוכנית מפורטת יותר, חד שנתית הנגזרת מהתוכנית הכוללת. התוכנית צריכה להתבסס על הגדרת דרישות וצרכים של מנהלי האגפים והמחלקות ועל הנחות תקציביות מוסכמות, שבחלקן ייכללו בתקציב האגפים עצמם. בנוסף לתוכנית, יהיה על הצוות להכין נוהל ברור, נוהל אשר יפרט עקרונות מנחים ורשימת קריטריונים ברורים ומוסכמים, שיהוו בסיס לקביעת המועמדים להשתלמויות ולאישור יציאתם להשתלמויות במסגרת התוכנית ויישומה.

לדעת הביקורת, על מנהלי האגפים והמחלקות למלא תפקיד פעיל בקביעת תוכנית ההשתלמויות המפורטת הנוגעות לנושא שבתחום אחריותם ובתכנון יציאת אנשיהם להשתלמויות השונות הנוגעות להם במסגרת התוכנית הכוללת והמפורטת. במסגרת זו תוטל על מנהלי האגפים והמחלקות גם האחריות לבניית מסלול ההשתלמות המקצועי של אנשיהם במסגרת התוכנית האגפית ולקיים מסגרת מעקב ומשוב אחר ההשתלמויות, לצורך התכנון בעתיד. כל זאת, מבלי לשנות את האחריות הכוללת של מחלקת כח אדם לריכוז נושא ההשתלמויות ואת הסמכות לביצוען.

3. הטיפול בבקשות להשתלמות

מבדיקת הביקורת עולה כי לא קיים גוף מרכזי, המרכז באופן מוסדר את היציאה להשתלמויות הן בהיבט התאמת נושאי השתלמויות המוצעות למשתלמים והן מבחינת חלוקה שוויונית בין היוצאים להשתלמויות, הן בהיבט אופי התפקידים אותם ממלאים המשתלמים והן בהיבט החלוקה המחלקתית/אגפית.

יתר על כן לא קיים גורם מרכזי המייעץ לעובדים בבחירת קורסי השתלמות המתאימים לסוג עבודתם ואף לא מכוון וכמעט ואינו יוזם יציאת עובדים להשתלמויות.

הביקורת מתרשמת כי מצב זה נובע משלושה גורמים עיקריים:

א. היעדר גוף המרכז הן בהיבט הארגוני והן בהיבט ההדרכתי הייזום את נושא השתלמויות עובדי העירייה.

ב. היעדר תקציב הולם להשתלמויות עובדי העירייה, דבר המצביע אולי על מידת החשיבות שהנהלת העירייה מקדישה לנושא כה חשוב, חיובי וחיוני זה, במיוחד כאשר מדברים על הנעת עובדים, העלאת רמתם המקצועית והדימוי העצמי שלהם.

ג. חוסר הבנה מצד ההנהלה בדרגיה הבכירים ביותר לצורך השתלמויות לעובדים ויתרונותיהם, המתבטאת בגישה שלילית, לדעת הביקורת, כלפי הוצאת עובדים להשתלמויות.

מוצע, אם כן, לדעת הביקורת שמחלקת כח אדם תכין נוהל השתלמויות אשר יושתת על העקרונות להלן:

(1) הכנת מסגרת תקציבית ראויה ומעשית אשר תענה לצרכים האמיתיים הדרושים להשתלמויות עובדים ולהשגת מטרות השתלמויות: הנעת עובדים, העלאת רמתם המקצועית, שיפור השרות, העלאת הדימוי העצמי וכו'.

(2) בעת הכנת תקציב שנתי - יגיש כל מנהל אגף במסגרת תקציב האגף שבניהולו פרק בנושא השתלמויות עובדים.

- (3) תקציב ההשתלמויות האגפי יוכן תוך הכנת תכנית מוגדרת של השתלמויות מפורטות.
- (4) תוכנית ההשתלמות האגפית תכלול תכנון פיתוח מנהלים במידת הצורך, לפי ראות מנהל האגף.
- (5) כל תכנית השתלמות אגפית תאושר על ידי ועדת ההשתלמויות.
- (6) מחלקת כח אדם תכין תוכנית השתלמות שנתית לכלל עובדי העירייה הן על פי התוכניות האגפיות והן על פי חומר שתקבל מהמפעם, מרכז השלטון המקומי ומשרד הפנים.
- (7) כל נושא הטיפול בהשתלמויות יטופל על ידי פקידת כח אדם שתפקידה יוגדר כרכזת השתלמויות.
- (8) כל בקשה ליציאה להשתלמות תוגש כשהיא ממולאת כראוי על ידי הממונה הישיר למנהל האגף.
- (9) כל בקשה ליציאה להשתלמות תוגש על גבי טופס בקשה ליציאה להשתלמות בלבד ולא על גבי מזכר כללי.
- (10) מנהל האגף יעביר טופס הבקשה להשתלמות בצירוף המלצתו וזאת לאחר שבדק שצרכי האגף מחייבים יציאה להשתלמות זו, לרכזת ההשתלמויות במחלקת כח אדם ובאמצעותה לוועדת ההשתלמויות.
- (11) ועדת ההשתלמויות תורכב מגורמים מקצועיים, ניהוליים ונציגי אירגוני העובדים.
- (12) הבקשות תוגשנה בהתראה של שלושה שבועות לפחות, לפני היציאה להשתלמות ובכל מקרה לא תוגש בדיעבד.

13) בקשות להיעדרות בלבד, בגין היציאה להשתלמות וללא השתתפות כספית תידונה בישיבה בהשתתפות המנכ"ל ומנהל האגף, אם בקשה מסוג זה לא אושרה על ידי מנהל מחלקת כח אדם לבדו.

14) בתום כל ישיבה של ועדת ההשתלמויות ו/או בעת שמנהל מחלקת כח אדם דן בענייני השתלמויות, רכזת ההשתלמויות תעביר ההחלטות בכתב למנהלי האגפים ולעובדים וכן תתייק ההחלטות בתיק ההשתלמויות ובתיקים האישיים של העובדים.

הביקורת מציעה, כי בנוסף לנוהל שהוצע לעיל, יוכן נוהל אשר יסדיר את עבודת ועדת ההשתלמויות.

בנוהל זה מוצע לשים דגש על הנקודות הבאות:

1) בקשת יציאה להשתלמות/לימודים תועבר למרכזת ועדת ההשתלמויות יחד עם מסמכים המפרטים ומתארים את תוכנית ההשתלמות.

2) בקשות אלה חייבות להיות מאושרות על ידי הממונה הישיר ו/או מנהל האגף.

3) יוכן תיק מעקב במחלקת כח אדם בו יתוייקו כל בקשות היציאה להשתלמויות שאושרו, אלה שלא אושרו ואלה שלא אושרו מלכתחילה על ידי מנהל האגף ו/או הממונה הישיר.

4) לישיבות ועדת ההשתלמויות יוכנו טפסי פרוטוקול המכילים את הפרטים

הבאים:

- ◆ שם העובד.
- ◆ מחלקה.
- ◆ תפקיד העובד.
- ◆ נושא ההשתלמות.
- ◆ עלות כוללת.
- ◆ מיקום הלימודים.
- ◆ משך ההשתלמות.
- ◆ ימי ההיעדרות.

- ◆ שיעור השתתפות העירייה.
- ◆ החלטת ועדת ההשתלמויות.
- ◆ גובה ההשתתפות של 'קרן ידע' או כל קרן/גוף מממן דומה.

בתחתית טפסי פרוטוקול אלה יוכנו מקומות חתימה לחברי ועדת ההשתלמויות.
לאחר קבלת ההחלטה בועדת ההשתלמויות רכזת הועדה תשיב לעובד בכתב אודות ההחלטה. בנוסף, העתק ההחלטה יתויק בתיק המעקב במחלקת כח אדם ובתיקו האישי של העובד.

4. תשלום שכר לימוד להשתלמויות

התשלום לבקשות יציאה להשתלמויות ו/או לימודים שאושרה להם השתתפות העירייה בשכר הלימוד נעשה בשני מסלולים נפרדים:

- א. תשלום למארגן פעולת ההדרכה ו/או למוסד הלימודים באמצעות העברה בנקאית.
- ב. תשלום שכר הלימוד על ידי העובד והחזר כספי לעובד ישירות לחשבון הבנק שלו, כנגד הצגת חשבונית מס על ידו ואישור מנהל מחלקת כח אדם ו/או ועדת ההשתלמויות להשתתפות העירייה, בעלות ההשתלמות.

בדרך השנייה, בה תשלום שכר הלימוד ו/או עלות ההשתלמות משולמת על ידי העובד ולאחר מכן, בעת הצגת חשבונית המעידה על הסכום ששילם העובד מועבר לזכותו, ישירות לחשבון הבנק שלו, סכום השתתפות העירייה בעלות ההשתלמות כפי שאושר על ידי הגורמים המאשרים.

מכיוון שהחזר עלות ההשתלמויות מבוצע ישירות לחשבון הבנק של העובד ולא דרך תלוש המשכורת נמצא כי עובדים אשר היו אמורים להיות מחוייבים במס כיוון שהשתלמות ו/או הלימודים אשר בעלותם השתתפה במלואה ו/או בחלקה העירייה מעניקה למשתלמים יתרון מתמיד על פי הגדרת מס הכנסה.

מצב זה אינו תקין והביקורת ממליצה כי מצב זה לא יישנה, כך שיוכן נוהל מוסדר שיתבסס על הוראות שלטונות מס הכנסה ויוקפד על מילוי בגזברות העירייה.

להלן סיכומי והמלצות הביקורת כפי שפורסמו בדוח מס' 24:

- 4.1. הליך היציאה להשתלמות החל מהגשת בקשה ועד להחלטת "הגורם המאשר" מנוהל בצורה ידנית ללא קיום של נוהלי עבודה מוסדרים. הביקורת מוצאת שיש לייעל ולארגן את נושא ניהול ההשתלמויות על ידי מעבר ממצב של ניהול ידני לניהול ממוחשב, צעד שבנוסף לניהול תקין והעלאת רמת הדיווח והבקרה יאפשר להפיק דו"חות סטטיסטיים בנושא השתלמויות עובדי העירייה, דו"חות שבאמצעותם ניתן יהיה לטייב ולייעל את יציאת עובדי העירייה בצורה יותר שוויונית מהנהוג כיום.
- 4.2. בעירייה לא מוכנות כיום תוכניות השתלמויות, לא על ידי מחלקת כח אדם ולא על ידי אגפי ומחלקות העירייה. מצב זה מונע קידום, פיתוח והעשרת ידע ומקצועיות העובדים ובנוסף כפי שעלה מממצאי הביקורת, לאור תקציב ההשתלמויות המצומצם, העובדים הזוכים להשתתף בהשתלמויות הם בעיקר מהדרגים הבכירים בעירייה ובנוסף יתכן ויוצאים בתדירות העולה על פעם אחת בשנה. על כן, הביקורת ממליצה כאמור, כי תוכן מדי שנה תכנית השתלמויות כוללת ומקיפה כך שיותר עובדים יזכו לצאת להשתלמויות, תוכנית שממנה ייגזר גודל תקציב ההשתלמויות ובנוסף יוקפד כי תקציב זה יופנה במלואו לייעודו.
- 4.3. על מנת לשפר את הכנת תכנית ההשתלמויות השנתית לעובדי העירייה שתתבסס הן על תכנון שנתי של מחלקת כח אדם והן על תוכניות השתלמויות פנימיות של אגפי ומחלקות העירייה, הביקורת מציעה כי מחלקת כח אדם תדאג להפיץ באופן שוטף את כל הפרסומים המגיעים לשולחנה בדבר השתלמויות ולימודים לכל מנהלי אגפי ומחלקות העירייה.
- 4.4. נמצא כי לא קיים במחלקת כח אדם נוהל יציאה להשתלמויות ומוצע כי יוכן נוהל כזה כפי שהוצע בגוף הדו"ח בפרק 5.

4.5. הביקורת מצאה כי תהליך אישור היציאה להשתלמויות לא פועל בצורה מוסדרת בכך שלא קיים פרוטוקול מובנה לאישור יציאה להשתלמויות ומוצע גם כאן כי יוכן נוהל לסדרי עבודת ועדת ההשתלמויות כפי שהוצע בגוף הדו"ח בפרק 5.

4.6. נמצא כי חלה ירידה בתקציב השתלמויות במהלך השנים ובנוסף נמצא כי תקציב ההשתלמויות לא הופנה במלואו להשתלמויות עובדים כך שכ - 23% מתקציב ההשתלמויות לא הופנה במישרין לייעודו. על כן, מוצע לדעת הביקורת שתקציב ההשתלמויות יופנה במלואו לייעודו המובהק בלבד.

4.7. הביקורת מצאה כי בשיטת החזר תשלום עלויות ההשתלמויות/ הלימודים לעובדים אין הקפדה על חבויות מס הכנסה במידה וכך מתחייב על פי החוק.

מבירור שערכה הביקורת עם מנהלת חשבונות ראשית של העירייה ועם ממונה ניכויים במס הכנסה עולה כי ישנן הגדרות ברורות במס הכנסה ובאם ההשתלמות/לימודים מקנה לעובד יתרון מתמיד (ראה פירוט בפרק 6), אזי על סכום עלות ההשתלמות חלה החובה בתשלום מס. מכיוון שהתשלום לעובד לא מבוצע על ידי מחלקת השכר דרך תלוש השכר לא מבוצע ניכוי המס כמתחייב ועל כן, על גזברות העירייה להכין נוהל חדש, מפורט ומוסדר כך שבמידה ומתחייב תשלום מס על עלות השתלמות/ לימודים אכן הוא ישולם, כמתחייב על פי הנחיות שלטונות המס.

4.8. מבדיקת הביקורת עולה כי במקרים רבים מוגשות בקשות לקבלת החזר עלות ההשתלמות לאחר קיומה והשתתפות העובד בה. הביקורת מציעה כי יש לקבוע ולקיים כללים ברורים וקבועים של מועדי הגשת בקשות לאישור יציאה ממומנת להשתלמות, כפי שנאמר בגוף הדו"ח, רק לפני קיום ההשתלמות בטווח זמן של מינימום שלושה שבועות מראש והן קביעה ברורה של הגורמים המאשרים יציאה להשתלמויות - משמע, ועדת ההשתלמויות בהרכבה כפי שנכתב בפרק 5. יש לשקול אפשרות של גמישות לגבי מועד הגשת הבקשות במקרים יוצאים מן הכלל.

5. ביקורת מעקב

- 5.1 מחשוב ההשתלמויות – החל מחודש מרץ 2003 מנוהל מעקב אחר השתלמויות עובדים באמצעות ה- EXCEL. בדוח מפורט כל המידע הרלוונטי להשתלמות, לרבות נושאי ההשתלמות ועלותן.
- 5.2 תכנית הדרכה שנתית – הוכנה והוגשה תכנית הדרכה לשנת 2005.
- 5.3 פרסום השתלמויות - השתלמויות שמגיעות לאגף למשאבי אנוש, מופצות למחלקות הרלוונטיות. במקרה של השתלמויות יזומות, האגף פונה ישירות למנהלי היחידות.
- 5.4 נוהל השתלמויות – נכתב והופץ לכל המחלקות במסגרת נוהלי ISO-9002. טופס בקשה להשתלמות הכלול בנוהל, נמצא בתיקיות הציבוריות ב- OUTLOOK, לשימוש כל העובדים.
- 5.5 נוהל ועדת השתלמויות – נקבע כי השתלמויות יאושרו ע"י מנהלת משאבי אנוש ומנכ"ל העירייה. האישורים ניתנים בהתאם לקריטריונים ובהתאם לתקציב ההשתלמויות.
- 5.6 תקציב השתלמויות – ישנה הקפדה מלאה שהתקציב יופנה לייעודו בלבד.
- 5.7 תשלום מס על השתלמויות ולימודים – מרבית התשלומים מועברים על-ידי העירייה ישירות למוסדות נותני השירות. במקרה שהעובד שילם עבור ההשתלמות והיא מקנה לו יתרון מתמיד, הגזברות נוהגת על-פי חוקי המס.
- 5.8 כללים ליציאה להשתלמות – הכללים מוסדרים בנוהל שנכתב והאגף למשאבי אנוש מקפיד ליישם. טופס ההשתלמויות משקף את האמור בנוהל.