

## הבקורות על השכר במועצה

### כללי

מחלקת משאבי אנוש במועצה (להלן- "המחלקה") אחראית על העברת נתוני דיווחי הנוכחות לחברת שכר חיצונית בשם "בר-ניר" (להלן-"בר-ניר" ו/או "החברה") אשר מכינה את תלושי השכר לעובדי המועצה. ביצוע העברת השכר לכלל עובדי המועצה בכללם פנסיונרים ושארים, מתבצעת לאחר אישור גזבר המועצה. יצוין, כי במועד הביקורת טרם מונה גזבר ובתפקיד הגזבר מכהנת ממלאת מקום. לביקורת נמסר, כי מ"מ הגזבר מאשרת את נתוני השכר לאחר שהיא מבצעת בקרה מדגמית מידי חודש.

מחלקת משאבי אנוש מבצעת את הפעולות הבאות בשלב הכנת השכר ותשלומו: הזנה של נתוני נוכחות, עיבוד נתונים וביצוע שינויים ידניים בהתאם להנחיות המתקבלות ממנהלי מחלקות/אגפים. הזנת עובדים חדשים, שינויים בדרגות עובד, העברה בין מחלקות, שינוי תפקיד, יישום הסכמי שכר שונים במשק וסיום עבודה.

חברת "בר-ניר" מבצעת את הפעולות הבאות: הפקת תלושי שכר לעובדי המועצה, וכן בקרה על תשלומי השכר בהתאם לדיווחי הנוכחות ודיווח ימי היעדרות בגין חופשה/ מחלה/ חל"ת, המתקבלים מכלל יחידות המועצה.

מחלקת משאבי אנוש מורכבת ממנהלת מחלקה ועובדת נוספת בתפקיד מזכירה.

חשבת שכר ייעודית של חברת "בר ניר" אחראית על הפקת תלושי השכר. בפועל הפקת התלושים מבוצעת ע"י החברה תוך שימוש בתוכנת שכר של החברה לאוטומציה החדשה.

הביקורת נערכה בהתאם לבקשת הוועדה לענייני ביקורת והיא נערכה במהלך החודשים ינואר – מרס 2019. בין היתר נבדקו התנהלות המחלקה, נהלים, הבקורות והפקת תלושי השכר בפועל על ידי חברת "בר-ניר" בשנים 2017-2018 כמו גם נבדקו פעילות הכנת השכר, בהתאם לנהלים וההנחיות הרלוונטיים. הביקורת נעזרה ביועץ שהינו ספק של המועצה לצורך בדיקות נוספות שנצרכו לדוח זה.

## נהלים ויישום חוקים ותקנות

1. צו המועצות ופקודת העיריות הינם חקיקה המסדירה את פעולתן של המועצות והעיריות בישראל. בהתאם לכך מועצת קדימה – צורך מחויבת לפעול בכלל התחומים בהתאם לצו ולפקודה (בשינויים המתחייבים), ובנושא עובדי המועצה ושכרם בפרט.
2. הפקודה קובעת גם כללים שונים למניעת ניגוד עניינים, כללים וסייגים בדבר העסקת קרובי משפחה, ועבודה נוספת.
3. עוד יצוין, כי כללי התקשי"ר (תקנות שירות המדינה) אינם חלים על עובדי המועצה המקומית והנהלת המועצה סוברנית לקבוע מעת לעת מדיניות שונה מהתקנות, אך בכפוף לחוקת העבודה לעובדי המדינה ובהתאם לחוקי המגן בדיני העבודה.

## נהלי עבודה

1. שכר וכוח אדם הינו תחום מורכב ורחב אשר כולל בתוכו נושאים רבים ומגוונים בעלי רמות רגישות וסיכון גבוהים. ניהול ותפעול כוח אדם ושכר בצורה מוסדרת ונאותה תוך שימוש בכלים לפיקוח ובקרה דורשים מסגרת מסודרת ומפורטת של נהלים והוראות עבודה.
2. מטרת הנהלים הינה, בין היתר, להסדיר את היחסים בין הרשות לעובדים, ואת החובות והזכויות של כל אחד מהם, ולקבוע כללים ברורים ומוגדרים מראש, על מנת למנוע טעויות ועבירה על חוקים ותקנות. כמו כן, מטרת הנהלים הינה להסדיר מצב בו מוגדר לעובדים מראש מסגרת שעות העבודה, מכסת השעות הנוספות המאושרת להם במקרה הצורך, מכסת שעות הכוונות, ועוד.
3. במועצה קיימים מעט מאד נהלי עבודה העוסקים בתחום כוח האדם. נהלים אלה כלליים ולוקים בחסר. כמו כן, ישנם נושאים מהותיים שלא קיימים עבורם נהלים כלל. כגון: תגמול בגין עבודה במשמרות.

**לאור חשיבותם של נהלי עבודה בתחום השכר הביקורת ממליצה לרענן, לעדכן, ולהרחיב את נהלי העבודה הקיימים, וכן לחבר נהלי עבודה חדשים בנושאים חסרים.**

בתגובה לליקויים בנושא הנהלים, נמסר לביקורת ממנהלת מחלקת משאבי אנוש, כי בעקבות הביקורת הוחל בבדיקה לצורך עדכון נהלי כוח אדם כתיבה ואימוץ של נהלים חדשים, וזאת בהתאם לסדר קדימויות שייקבע.

במקרים מסוימים, ובכללם מקרים בהם לא קיים נוהל באותו נושא, נוהגת המועצה לאמץ את הנחיות תקנון שירות המדינה (להלן- התקשי"ר) אף שהמועצה אינה מחויבת לכך.

הביקורת מעירה, כי באין הנחיות מסודרות אשר קובעות באילו נושאים יחולו על העובדים תנאי התקשי"ר, מצב זה יכול לגרום לאי בהירות וחוסר אחידות בטיפול בנושאי כוח אדם. הביקורת בדעה, כי יש לאמץ מדיניות כתובה וברורה בנושא.

לאור המצב שתואר לעיל, הביקורת בדעה, כי על אגף משאבי אנוש להסדיר נהלים והנחיות בהתאם להוראות חוקת העבודה ו/או תקנות שירות המדינה לפי הצורך והעניין.

### מחלקת משאבי אנוש

להלן המבנה האירגוני של מחלקת תשלומי שכר:



הערה: בדוח זה הושמטו סימנים מזהים אודות עובדים שעלו במדגם הביקורת מפאת צנעת הפרט. כל נתוני העובדים שנדגמו ונמצא לגביהם ליקויים או טעויות נמצאים בניירות העבודה של הביקורת.

### תקני כוח אדם במועצה

1. להלן יובאו נתונים שהתקבלו ממחלקת השכר, אודות מקבלי השכר במועצה בשנים 2017-2018 והתפלגותם בהתאם למחלקות השונות במועצה:

מחלקה	מצבת כ"א 2017	מצבת כ"א 2018	אחוז שינוי
מנהל כללי	8.2	8.6	6.1%
גזברות וגביה	7.2	6.2	-13.8%
תברואה	9.2	9.5	2.8%
וטרינריה	0.4	0.4	0.0%
שמירה וביטחון	1.1	1.5	38.5%
תכנון ובנין העיר	5.3	5.8	8.4%
נכסים ציבוריים	3.0	2.9	-2.4%
ועדה חקלאית	0.3	0.3	0.0%
חינוך	194.5	234.1	20.3%
תרבות	0.4	1.0	153.1%
בריאות	0.4	0.5	10.4%
רווחה	14.2	14.6	2.6%
גמלאים	19.8	21.4	8.0%
<b>סכום כולל</b>	<b>264.1</b>	<b>306.8</b>	<b>16.2%</b>

2. הביקורת בקשה לקבל את התקן המעודכן נכון למועד הביקורת (2017-18) וכן את מצבת כוח האדם המאושרת לשנים 2017-2018, אולם התקבלו נתוני תקני כוח אדם מעודכנים לשנת 2016 בלבד.

הביקורת מעירה, כי התקן אינו מעודכן (בשנים המבוקרות) וכי יש לעדכן את תקן כוח האדם בהתאם לתקציב ולצרכים. לביקורת נמסר, כי בחודשים שקדמו לביקורת פעלו במועצה 2 יועצים ארגוניים, אך פירות עבודתם טרם התקבלו במועד הביקורת.

3. להלן יובאו נתונים אודות הוצאות השכר בפועל כפי שהם מופיעים בספרי הנהלת החשבונות של המועצה, ההשוואה הינה מול תקציב השכר שאושר לשנים 2017-2018 כפי שהתקבלו מאגף הכספים והגזברות:

2018			2017			מחלקה
אלפי ₪			אלפי ₪			
אחוז ביצוע	ביצוע 2018	תקציב 2018	אחוז ביצוע	ביצוע 2017	תקציב 2017	
98%	65	74	99%	129	138	מנהל כללי
94%	1,864	1,989	93%	1,692	1,816	גזברות וגביה
102%	3,928	3,939	99%	3,753	3,915	תברואה
96%	234	244	103%	222	215	וטרינריה
100%	73	72	96%	72	78	שמירה וביטחון
104%	36,362	36,510	98%	27,402	28,328	תכנון ובנין העיר
103%	2,664	2,714	104%	2,056	2,076	נכסים ציבוריים
102%	642	626	93%	616	592	ועדה חקלאית
100%	2,855	3,277	97%	2,819	3,337	חינוך
61%	276	276	24%	311	325	תרבות
88%	1,789	1,747	93%	1,608	1,617	בריאות
87%	1,663	1,606	84%	1,583	1,617	רווחה
100%	151	248	96%	67	281	גמלאים
99%	52,566	53,322	95%	42,329	44,335	סכום כולל

מהטבלה לעיל, נראה כי המועצה עומדת בתקציב השכר המאושר בשנים המבוקרות. בשנת 2017 אחוז הביצוע נמוך ב-5% מהתקציב המאושר.

כמו כן, מהנתונים שלעיל ניתן לראות כי ישנה עליה של כ-24% בהוצאות השכר בשנת 2018, לעומת הוצאות השכר בשנת 2017. כמו כן, ניתן לראות, כי יש מחלקות במועצה שבשנים המבוקרות חרגו מתקציב השכר באחוזים בודדים.

4. הביקורת מציינת כי בהשוואת עלויות השכר המופיעות בספרי הנהלת החשבונות של המועצה לעלויות השכר בתוכנת השכר (עפ"י דוח 66 - דוח המונפק ממערכת השכר ומרכז את עלויות השכר במערכת הממוחשבת) קיים פער הן בשנת 2017 והן בשנת 2018, כדלהלן:

2018			2017		
פער	הוצאות השכר בתוכנת השכר	הוצאות השכר בספרי המועצה	פער	הוצאות השכר בתוכנת השכר	הוצאות השכר בספרי המועצה
5,305	52,560,239	52,565,544	-347,256	42,675,889	42,328,633

5. בנוסף, בתקציב השכר לשנת 2017 קיים פער של 4,000 ₪ בין הוצאות השכר שהוצגו בתקציב, לבין סיכום הוצאות השכר במחלקות השונות.

#### מערכות מידע, ממשקים ובקרה

1. בהליך חישוב השכר מעורבות שתי תוכנות עיקריות: מערכת "איסופית" של חברת "רנעד" – שהיא מערכת משאבי אנוש לקליטת נתוני עובדים- דיווח דרגות, שינוי מעמד, פתיחת כרטיס עובד, סיום עבודה ועוד. ומערכת חישוב השכר והפקתו – מערכת שכר מבית אוטומציה החדשה.
2. חישוב השכר והפקת התלושים נעשה על ידי חברה חיצונית כאמור- חברת "בר ניר". חישוב השכר נעשה באמצעות תוכנת אוטומציה החדשה. חברת "בר-ניר" הינה חברה הנותנת שירות לרשויות מקומיות בעיקר בנושאי חשבות שכר, הנהלת חשבונות, גזברות ועוד. החברה מעסיקה חשבי שכר שיושבים במשרדי הרשות המקומית או במשרדי החברה.
3. למועצת קדימה צורך חשבת שכר שאינה יושבת במשרדי המועצה, אך יש לה זמני קבלת קהל מעת לעת במועצה ולפי דרישה.
4. לביקורת נמסר, כי מערכת ה"איסופית" שהינה המערכת הפעילה במועד הביקורת, אינה תומכת בכל הממשקים של מערכת השכר שבשימוש חברת "בר-ניר". יוצא איפה, כי בכל חודש מבוצעים תיקונים ידניים רבים וכן התאמות ידניות על מנת שמחלקת משאבי אנוש תוכל לייצא את נתוני דיווחי הנוכחות לחברת "בר-ניר" באופן שישולם לעובד שכר נכון המשקף את עבודתו, רמתו התפקודית ואת המערכת החוזית התואמת לעובד.

5. להלן יובאו מספר דוגמאות לאי התאמות שמקורן במערכת ה"איסופית":
- א. לא ניתן להגביל שעות נוספות לעובד או להגביל שעות כוונות.
  - ב. אין אפשרות לעדכן משמרת שנייה (לעובדים סוציאליים).
  - ג. אין אפשרות לעדכן אחזקת רכב – דבר שמבוצע ידנית לאורך השנים ובתקופת המבוקרת בטבלת אקסל חיצונית למערכת דיווחי הנוכחות.
  - ד. המערכת לא מסונכרנת לפי לוח השנה העברי ולא מסונכרנת לפי אוגדן תנאי שירות בתפקידים ספציפיים.

**בתגובה לליקויים שנמצאו, נמסר לביקורת, כי בחודשים הבאים ומיד לאחר הביקורת, נעשה מהלך של מעבר לעבודה עם תוכנה חדשה בשם "סינריון" מבית אוטומציה החדשה. כך ששתי התוכנות – הן תוכנת דיווחי הנוכחות והן תוכנת חישוב השכר יוכלו לתקשר בכל הממשקים ובכל המודולים הנצרכים לניהול נכון של דיווחי הנוכחות ותשלום השכר לעובדים.**

#### שיטת העברת נתונים בין מערכת האיסופית למערכת אוטומציה החדשה

1. כאמור, בין מערכת ה"איסופית" במחלקת משאבי אנוש לבין מערכת חישוב השכר אוטומציה החדשה שנמצאת בשימוש חברת בר-ניר, לא קיים ממשק אוטומטי המעביר מידע באופן שוטף בין המערכות.
2. נתוני הנוכחות כוללים בין היתר; דיווח אודות שעות נוספות של העובד; ניצול ימי חופשה וימי מחלה מועברים באמצעות קבצים חודשיים אשר מעבירים מידע אודות נתונים נלווים לשכר/ נתונים חריגים בלבד כגון: קובץ שעות נוספות, נוכחות עובדים שעתיים, ניצול ימי חופשה ומחלה.
3. ב-1 לכל חודש יוצאים דיווחי הנוכחות לעובדים בכל מחלקות המועצה, בתי ספר, גני ילדים, וכל יחידות הסמך. עד ל-6 לכל חודש הדוחות אמורים לחזור דיווחי הנוכחות למחלקת משאבי אנוש כאשר הם מאושרים בחתימת העובד ומאושרים בחתימת מנהל הישיר. ככל ובוצעו תיקונים ידניים יש לאשר את התיקונים על ידי המנהל הישיר. (תיקונים כגון כניסה/יציאה, חופשה, מחלה/הצהרה וכד').
4. החל מ-6 לכל חודש ועד ה-19 לחודש – מבוצעת עיקר העבודה של מחלקת משאבי אנוש והיא לעבור על כל הדוחות ולוודא שכל הדוחות נחתמו הן על ידי העובד והן על ידי מנהלו, ולוודא שלא נפלו טעויות. כמו כן, במחלקה מזינים באופן ידני נתונים כגון שעות נוספות, כוונות, חופשה מחלה/הצהרה. ולאחר מכן, מייצאים את הנתונים לטבלת אקסל עם כל התוספות (שעות נוספות וכד' שלא עוברות ב"איסופית") והנתונים המעודכנים נשלחים לחברת "בר-ניר" לצורך הכנת השכר.

5. יצוין, כי לגבי עובדים שעתיים (סה"כ נמצאו 35 עובדים מסוג זה) – דוחות הנוכחות שלהם וההתייחסות לשכר הינה מתאריך 25 לחודש ועד לתאריך 26 לחודש עוקב. מה שלדברי מחלקת משאבי אנוש מותר רק 5 ימי עבודה עדכון ובקרה לעובדים אלה.
6. בכל-19 לחודש עובר דוח (טבלאות) לחברת בר-ניר לצורך ביצוע חישוב והפקת התלושים. לאחר קבלת הטבלאות עובדת ייעודית בחברת בר-ניר מפיקה דוח חזותי – דוח זה עובר לבדיקה נוספת במחלקת משאבי אנוש וכן באגף הכספים/גזברות. לביקורת נמסר, כי מידי חודש מבוצעת בדיקה מדגמית ואם עולות טעויות או נצרכות הבהרות ותיקונים הם נעשים לאחר בירור נוסף. מ"מ גזבר המועצה מאשרת את הנתונים ולאחר מכן יש צורך באישור ראש המועצה, מנכ"ל המועצה והחשב המלווה ומופקים תלושי השכר.
7. מס"ב של משכורות העובדים (מרכז סליקה בנקאי) מבוצע בכל 1 לחודש. יצוין, כי בעבר בתקופת הקודמת לביקורת מס"ב היה מבוצע בכל 10 לחודש. התייעלות של מחלקת משאבי אנוש ויחסי גומלין טובים עם אגף הכספים הצליחו להביא לכך שהמשכורות יוכלו לעבור כבר בתחילת החודש ולא באמצעו.
8. תשלום השכר בכול חודש בהתאם לשעות העבודה של העובדים מחושב בהתאם לשעות עבודתם בחודש הקודם. בכלל זה: תשלום שעות נוספות, כוננויות וקריאות פתע, וכן שעות חסר ככול שישנן – מופחתות בתשלום השכר בחודש הבא.
9. להלן יובאו דוגמאות נוספות לבעיות שנמצאו במערכת ה"איסופית":
- א. משרת אם (משרה מלאה) הינה 40 שעות עבודה שבועיות, 8 שעות עבודה ביום. במידה ויש אישור לעובדת במשרת אם לשעות נוספות המערכת לא יודעת לבצע חישוב (יומי) לגבי חצי השעה שבין 8 שעות ל-8.5 שעות – שלגביה אמור להיות משולם 100% ורק לאחר מכן 125% ו-150% לפי החוק. בעקבות אי התאמה זו, נצרכת התערבות ידנית של מחלקת משאבי אנוש. כל חודש מבוצע דוח תיקון ידני.
- ב. עובדים שהחלו עבודתם לפני 1999 זכאים לעבוד יום עבודה בן 7.5 שעות סה"כ 37.5 שעות שבועיות. לעובדים כאלה המערכת לא מבצעת התאמות חופשה/מחלה לפי חישוב של 7.5 שעות עבודה ביום. מה שמצריך התערבות ידנית מסוג נוסף.
- ג. המערכת לא יודעת לתמוך בהסכמי העבודה השונים. לעניין זה יצוין, כי קיימים מספר הסכמי עבודה שונים לעובדי המועצה. לדוגמה, תשלום שכר לפי הסכם קיבוצי לעובדים במגזר מסוים אשר מכיל גם הפרשי עבר בדמות של חופשת מחלה צבורה או עדכון שכר מוסכם למגזר זה שמופיע בהסכם. כל השינויים המתוארים יש לבצע כיום באופן ידני.
- ד. המערכת לא תומכת במגבלת איסור עבודה בשעות נוספות העולות על 60 שעות נוספות בחודש- איסור גורף המעוגן בחוק.
- ה. בתשלום שעות נוספות קיימים הפרשים המהווים כ-9.5% מסך השעות הנוספות. וזאת בגלל התיקונים הידניים שמבוצעים מידי חודש מבלי שהמערכת תומכת בדיווחים אלה.

## תיקונים ידניים

10. לאור הדוגמאות שצוינו לעיל - מבוצעים תיקונים ידניים רבים. מזכירת המחלקה עוברת על כל עובד ועובד באופן נפרד וידני. לביקורת נמסר, כי לאור העובדה שאין ממשק אוטומטי בין המערכות, בכל חודש מבוצעות ע"י מחלקת משאבי אנוש בדיקות ידניות שונות לצורכי בקרה, פיקוח ומניעת טעויות כתוצאה מאי עדכון/ נתונים שגויים.

11. הביקורת התרשמה, כי עובדות מחלקת משאבי אנוש עוסקות בתיקונים אלה שעות רבות מידי חודש. כמו גם, שתיקונים ידניים הינם מקור לטעויות בשכר.

12. תיקונים במחלקת משאבי אנוש מבוצעים, כאמור, באופן שוטף ע"י שינויים ידניים כגון: תיקון טעויות אשר נבעו מאי התאמת מערכת הנוכחות להסכמי העבודה השונים, הזנת נתונים שגויים ועוד.

**הביקורת ממליצה, כי לצורכי פיקוח ובקרה, יופק אחת לתקופה כפי שיקבע, דוח ממוחשב של תיקונים ידניים אשר בוצעו ע"י עובדי המחלקה. דוח זה יועבר לבדיקתו ולאישורו של מנהל המחלקה ויחתם על ידו.**

13. יצוין, כי למרות ביצוע התיקונים הידניים על ידי מחלקת משאבי אנוש, בכל אחד מחודשי המדגם שולמו הפרשים בגין חודשי שכר קודמים. לדברי חשבת השכר, תיקוני השכר מתחלקים ל-3 סוגים:

א. תיקונים הנובעים משינוי סטטוס העובד, שלא עודכן במועד במערכת השכר (דירוג, דרגה, שיעור משרה ועוד).

ב. תיקונים המהווים השלמת תגמול שעות נוספות עבור עובדים שלא הגישו בזמן את דיווחי הנוכחות/ עובדים שאושר להם רטרואקטיבית ביצוע שעות נוספות.

ג. תיקון תשלומי חסר בשל טעויות חישוב.

הביקורת מעירה, כי אי קיומו של ממשק אוטומטי המעביר נתונים באופן שוטף בין המערכות, עלול ואף גורם לטעויות בחישוב השכר. לדוגמא: מצב בו עובד מוגדר במערכת בהיקף של 100% משרה, ובמערכת אוטומציה החדשה בהיקף של 50% משרה, ייצור מצב בו מערכת השכר מדווחת בעבור עובד זה זכאות לתשלום שעות נוספות, בעוד שבפועל הוא אינו זכאי לכך.

הביקורת בדעה, כי עם הטמעת המערכת החדשה יש לעבוד כך שהנתונים יעברו באופן ממוכן בלבד, ולהמעיט ככל הניתן התערבות ידנית ותיקונים ידניים ובכך יצומצמו טעויות אנוש. ממשק אוטומטי יקל על ביצוע עבודת מחלקת משאבי אנוש, ימנע השמטת נתונים ויהווה בקרה ראשונית ממוכנת.

הביקורת ממליצה ליזום התראות מראש המתריעות על עדכונים שיש לבצע. כגון: עדכון דרגת העובד, וכן עדכון חלקיות המשרה בתוכנת הנוכחות יגרום לעדכון חלקיות המשרה במערכת השכר או להתרעה במערכת השכר כי אין חפיפה בין חלקיות המשרה.



## דיווחי נוכחות

1. בהתאם לחוק שעות עבודה ומנוחה, מעסיק חייב לנהל פנקס בדבר שעות העבודה, שעות מנוחה שבועית, שעות נוספות, גמול שעות נוספות וגמול עבודה במנוחה שבועית.
  2. על פי חוזר מנכ"ל 3/2008, הנחיות בנושא ניהול עובדים, עובדי הרשות המקומית כולל עובדים המועסקים בחוזה משכורת כוללת או בחוזה בכירים, חייבים להחתיים כרטיס נוכחות פעמיים ביום בכניסה ליום העבודה וביציאה בסיום יום העבודה, באמצעות שעון נוכחות או אמצעי טכנולוגי מתאים אחר.
  3. בהתאם לסעיף 25 לחוק שעות עבודה ומנוחה, אם הרישום לא בוצע באמצעים מכניים, דיגיטליים או אלקטרוניים, ייחתם הרישום מדי יום בידי העובד ויאושר בחתימת הממונה.
  4. דיווחי הנוכחות במועצה, לרבות דיווחי שעות נוספות נעשים באופן ממוחשב כאמור לעיל – ונאספים והנתונים נאגרים בתוכנת ה"איסופית", הנתונים מועברים בצורה ידנית לתוכנת השכר – אוטומציה החדשה, לאחר החתמת העובד והממונה.
  5. דיווחי כוונות וקריאות פתע מתבצעים באופן ידני ונחתמים בחתימת העובד והממונה הישיר. דיווחים אלו מועברים גם הם באופן ידני לתוכנת השכר.
  6. מבדיקה מדגמית שנערכה, עולה כי דיווחים רבים מבוצעים ידנית ולא באמצעות מערכת השכר. בנוסף, דיווחים רבים שבוצעו באופן דיגיטלי באמצעות מערכת הנוכחות מתוקנים ידנית על ידי העובד.  
הביקורת מעירה בחומרה מצב זה המהווה סטייה מכללי מנהל תקין. ומעירה לגבי דיווח שעות שלא באמצעות המערכת וביצוע תיקונים ידניים על גבי דיווחי הנוכחות. הביקורת מציינת, כי החתמת נוכחות ידנית, כפי שתוארת לעיל, עלולה להוות מקור לדיווחים בלתי מהימנים, טעויות אנוש וטעויות של היסח הדעת, ובנוסף גורמת לעבודה מסורבלת ורבה למחלקת תשלומי שכר.
- הביקורת בדעה, כי על העובדים לדווח את כל שעות עבודתם, כולל שעות עבודה מיוחדות, באמצעות כרטיסי הנוכחות שלהם או באמצעות החתמה טלפונית, לצורכי פיקוח ובקרה.

## פרק: ביצוע שעות נוספות, דיווח ותשלום בגין שעות נוספות

### כללי

1. בהתאם להוראות חוקת העבודה (פרק 27), שעות העבודה השבועיות הינן 42.5 שעות שבועיות. עם זאת, בהתאם לתיקון חוק שעות עבודה ומנוחה, החל מחודש אפריל 2018 שעות העבודה השבועיות הינן 42 שעות שבועיות למשרה מלאה.

2. במקרה בו צרכי העבודה מחייבים להעסיק עובד בשעות נוספות, תשלם הרשות לעובד תמורה בעד השעות הנוספות שהעובד יעבוד לפי דרישתה, על פי המנגנון הבא:
  - א. בעד השעתיים הנוספות הראשונות לאחר יום העבודה הרגיל (לאחר 8.5 שעות ביום או לאחר 8 שעות ביום העבודה המקוצר לעובדים המועסקים חמישה ימים בשבוע) – תמורה של 125% מערך השעה של העובד.
  - ב. ובעד כל שעה נוספת – תמורה של 150% מערך השעה של העובד.
  - ג. בימי שבת וחג וכן בכפוף להסכמי שכר או הסכמי פשרה ייחודיים במשק יכולה שעה נוספת להגיע לערכים של בין 175%-350% (על פי הסכמים מיוחדים).
3. עובד המועסק במשרה חלקית ומבצע שעות נוספות על משרתו – תשולם לו תמורה של 100% מערך השעה עד לעבודה של 8.5 שעות ביום (או 8 שעות ביום העבודה המקוצר), ורק לאחר שעות אלו ישולמו לו שעות נוספות בערך של 125%-150% בהתאמה.
4. עובד הנדרש על ידי הממונה עליו לבצע שעות נוספות, חייב לעשות זאת, אלא אם קיימות סיבות אישיות המתקבלות על דעת הממונה, המונעות מהעובד להיענות לפניית הממונה.
5. תשלום שעות נוספות יהיה רק לפי רישום ודיווח על ביצוע בפועל בלבד (בדוח הנוכחות). כמו כן שעות נוספות ישולמו רק לעובד שאושרו לו לביצוע שעות נוספות (אישור מראש על ידי ראש הרשות המקומית או מי שהוסמך על ידו לכך).
6. בהתאם לתקנות לחוק שעות עבודה ומנוחה, ניתן להעסיק עובד בשעות רגילות ונוספות – עד 12 שעות ביום, ועד מקסימום 16 שעות נוספות בשבוע. בהתאם לכך, מכסת השעות הנוספות החודשיות, לא תעלה במוצא על כ-60 שעות נוספות לחודש לכל היותר.
7. בחודש מרס 1999, נקבע כי עובדים וותיקים (עובדים שהתקבלו לעבודה עד לתאריך 02.4.1999) שקבלו תוספת מקומית בחודשים 8/98 ו-2/99 ימשיכו לקבל תוספת זו כפי שהיא שולמה במועדים אלו.
8. לפיכך, ככול שישנם עובדי מועצה וותיקים, שקבלו בחודשים 8/98 ו-2/99 מכסה קבועה של שעות נוספות גלובאליות – הם יכולים להמשיך לקבל שעות נוספות גלובאליות אלו כפי שהם קבלו אותם ערב חתימת ההסכם. עם זאת, עובדים אלו לא יוכלו לקבל בנוסף – שעות נוספות לפי ביצוע בפועל, אלא רק במקרה בו הם קבלו בחודשים 8/98 ו-2/99 גם תמורה גלובאלית עבור שעות נוספות וגם תשלום עבור ביצוע בפועל של שעות נוספות.

#### **אישור להעסקה בשעות נוספות:**

1. במועצה קיים נוהל המפרט את העובדים הזכאים לביצוע שעות נוספות בכול חודש, וכן את מכסת השעות הנוספות המאושרת להם.

2. לביקורת הועברה רשימה של 27 עובדים להם מאושר ביצוע שעות נוספות בהתאם למכסה מאושרת. כמו כן, דווח לביקורת כי מעבר לעובדים אלו ישנן סייעות המועסקות במועצה אשר משולם להן גמול שעות נוספות עבור העסקה במילוי מקום.

**הביקורת מעירה כי תשלום עבור שעות אלו יבוצע כשעות עודפות בערך של 100% עד למשרה מלאה, עד להעסקה של 8.5 שעות ביום.**

3. נמצאו מספר ליקויים באישורי העסקה בשעות נוספות:

- א. נמצא עובד אחד שאושרה לו מכסה של שעות נוספות ללא הגבלת כמות כלל.
- ב. כמו כן, נמצאו כ-10 עובדים שאושרו להם שעות נוספות, אולם לא צוינה מכסת השעות הנוספות המאושרת לתשלום.
- ג. הביקורת העלתה, כי ל-5 עובדים שאושר לבצע להם שעות נוספות, שולמו שעות נוספות מעבר למכסה המאושרת להם. החריגה לעובדים אלה מסתכמת בכ-75 שעות נוספות בחודשים שנדגמו.
- ד. הביקורת העלתה עוד, כי ישנם עובדים שאושר להם ביצוע שעות נוספות רק בימי שישי, עם זאת, לפי כמות השעות הנוספות ששולמו להם (כ-60 ש"נ בחודש בממוצע), נראה כי ביצוע השעות הנוספות לא היה רק בימי שישי אלא גם במשך ימי השבוע.
- ה. נמצאו כ-50 עובדים שקבלו תמורה בגין העסקה בשעות נוספות, למרות שהם לא הופיעו בדוח כעובדים שאושר להם ביצוע שעות נוספות לצורך עבודתם במועצה.

4. הביקורת מציינת, כי מכסת העובדים המקבלים שעות נוספות ללא אישור, עולה על מכסת העובדים להם מאושר לבצע שעות נוספות. הביקורת מציינת עוד כי מתוך עובדים אלה, ישנם עובדים שקבלו תמורה עבור העסקה בשעות נוספות מידי חודש עבור מעל 40 שעות נוספות בחודש.

**לאור הדוגמאות שהובאו לעיל, הביקורת מעירה בחומרה, כי הליקויים בנושא שעות נוספות הינם משמעותיים וכי על מחלקת משאבי אנוש להעביר למחלקת השכר הוראות לתשלום שעות נוספות רק עבור עובדים שאושר להם לבצע שעות נוספות ובמכסה שאושרה להם. כמו כן, על המועצה לקבוע נהלים ובקורות בכל הקשור לביצוע ותגמול שעות נוספות במועצה.**

**חובה על המועצה להגביל את מכסת השעות הנוספות המאושרת לעובד בהתאם לצורכי העבודה, ובכל מקרה – לא יאושרו שעות נוספות מעבר להוראות החוק.**

**במקביל, חובה ליידע את העובדים על מכסת השעות הנוספות המאושרת להם, וכי הם אינם רשאים לבצע שעות נוספות מעבר למכסה המאושרת לתשלום.**

**כמו כן, על מחלקות משאבי אנוש וחברת השכר "בר-ניר" להזין בתוכנת הנוכחות ובתוכנת השכר את הגבלת מכסת השעות הנוספות המאושרת לכל עובד, על מנת שהמערכות יתריעו בזמן אמת על הזנת נתונים שאינם מאושרים לתשלום.**

6. הביקורת בדקה באופן מדגמי תשלום שעות נוספות בהתאם לדיווחי נוכחות עבור תשעה מעובדי הרשות, להלן ממצאי הבדיקה:

א. נמצא עובד אחד, שאושר עבורו ביצוע שעות נוספות ביום שישי בלבד. בפועל העובד מועסק בשעות נוספות במרבית ימות השבוע. יצוין, כי תשלום שעות נוספות לעובד זה בוצע בחסר.

ב. נמצא עובד אחד ללא אישור לביצוע שעות נוספות כלל, אשר הועסק בפועל בכ-17 שעות נוספות בחודש שנדגם ללא שקיבל גמול עבור שעות אלו.

ג. נמצא עובד אחד שביצע מעל ל-12 שעות עבודה ביום (16.5 שעות).

ד. מבין עובדי המדגם נמצאו 3 עובדים נוספים שלא אושר עבורם ביצוע שעות נוספות. שניים מתוכם מקבלים שעות נוספות בהתאם לביצוע בפועל ואילו העובד הנוסף קיבל 30 שעות נוספות בערך של 125% תמורת ביצוע של 1.8 שעות בלבד בהתאם לדוח הנוכחות.

ה. הביקורת העלתה, כי עבור 2 עובדים שולמה מכסת השעות הקבועה המאושרת עבורם ללא קשר לביצוע בפועל. עובד אחד קיבל 60 שעות נוספות כפי שמאושר לו, תמורת ביצוע של כ-49 שעות בלבד. העובד השני קיבל 40 שעות בערך 100% בלבד למרות שביצע מעל 40 שעות עודפות וכן כ-10 שעות נוספות.

ו. הביקורת מציינת כי בהתאם לדברי חשבת השכר, אין עובדים המקבלים תשלום גלובאלי בעבור ביצוע שעות נוספות בהתאם להסכם מרץ 99.

**לגבי תשלום שעות נוספות ללא שבוצעו בפועל הביקורת מעירה בחומרה, כי אין לשלם שכר לעובד בעבור שעות שלא ביצע.**

**תשלום שעות נוספות שלא לפי ביצוע בפועל – הינו חריגת שכר חמורה, ועל המועצה לקבוע נהלים ברורים ולערוך בקרה על מנת שמצב כזה לא ישנה. בין היתר על המועצה: להגביל את כמות השעות הנוספות המאושרות לעובדים בהתאם לצורך, לערוך בקרה של הממונים כי העובדים מבצעים את השעות הנוספות.**

**כאמור לעיל, בהתאם לתקנות לחוק שעות עבודה ומנוחה, לא ניתן להעסיק עובד מעל 12 שעות רגילות ונוספות ביום. על המועצה לאכוף את יישום ההוראה ולהקפיד כי לא יאושרו שעות נוספות מעבר לחוק.**

#### **דיווחי נוכחות על שעות נוספות:**

1. כאמור לעיל, דיווחי הנוכחות במועצה, לרבות דיווחי שעות נוספות, מתבצעים בצורה דיגיטלית ומועברים ידנית למערכת השכר.

2. הביקורת בדקה את דוחות הנוכחות של 9 עובדים עבור חודשים 9-11/18, להלן הממצאים שעלו מהביקורת:

א. דיווחי הנוכחות נחתמים ע"י העובד ומאושרים בחתימת הממונה.

- ב. עבור רוב העובדים שנדגמו, דיווחי הנוכחות מתבצעים דיגיטלית וכוללים השלמות ידניות של העובד.
- ג. נמצאו שני עובדים, אשר כל דיווחי הנוכחות שלהם נרשמו באופן ידני. מבדיקה מקיפה יותר עולה כי עובד אחד לא החתים דיגיטלית כלל בחצי השנה האחרונה של 2018 ואילו העובד השני החתים בעיקר באופן ידני אולם קיימים מעט דיווחים דיגיטליים במהלך תקופה זו.
- ד. עובד נוסף, מדווח עבור העסקה אחרי הצהרים באופן ידני בלבד.
- ה. הביקורת העלתה עוד, כי שניים מעובדי המדגם, מחתימים במשך השבוע באופן דיגיטלי ובימי שישי באופן ידני. בנוסף, שעת כניסה של עובד אחד מתוקנת לרוב ידנית ע"י העובד לשעה מוקדמת משעת ההחתימה במערכת.
- ו. בדוח נוכחות של סייעת נמצא כי במשך חמישה ימים רצופים העובדת החתימה ידנית.

**הביקורת מעירה כי על המועצה לקבוע נהלים והנחיות בנושא הדיווחים. לדוגמא נוהל המאפשר לעובדים תיקונים ידניים במערכת הנוכחות עם הגבלה של עד 2 תיקונים בחודש, נוהל המחייב חתימת עובד ומנהל אחראי על כל תיקון ידני המבוצע בדוח ועוד.**

#### תעריפי תשלום שעות נוספות לעובדים במשרה חלקית

- עובדים המועסקים במשרה חלקית המבצעים שעות נוספות מעבר לחלקיות משרתם, זכאים לתשלום שעות עודפות בערך של 100% מערך שעה עד השלמה למשרה מלאה.
  - ביצוע שעות מעבר למשרה מלאה מזכה את העובד בגמול שעות נוספות בהתאם להוראות חוקת העבודה.
  - שיעור התוספת לשעות הנוספות הינן: 125% מהשכר הכולל לשעת עבודה בעד כל אחת משתי השעות הנוספות הראשונות. ו- 150% בעד כל שעה נוספת ליום החל מהשעה הנוספת השלישית.
- במערכת השכר קיימים שלושה סמלים המייצגים תשלום בעבור שעות נוספות:

תיאור	סמל
שעות נוספות	157
שעות נוספות 125%	356
שעות נוספות 150%	357

- שעות מעבר להיקף המשרה אשר מבוצעות ע"י עובדים במשרה חלקית, צריכות להיות משולמות בתלוש השכר בשיעור של 100% מערך שעה, בסמל 157- שעות נוספות 100%.

5. במידה והעובד ביצע שעות מעבר ל- 100% מישרה, ישולמו שעות נוספות בסמל 356- שעות נוספות 125% ובסמל 357- שעות נוספות 150%, בהתאם להוראות החוק.

6. שעות המשולמות לעובד במסגרת סמל 157, יהוו בסיס להפרשה לפנסיה ולקרן השתלמות. ואילו בגין תשלום בעבור שעות נוספות מעבר למשרה מלאה (סמלים 356, 357) יופרש לקרן פנסיה בלבד בשיעורים החלים על הפרשות על רכיבי עבודה נוספת (7.5% לתגמולים ו-6% לפיצויים).

7. ממצאי הביקורת העלו כי עבור עובד אחד המועסק במשרה חלקית שולמו שעות נוספות בערך של 125% ו-150% מערך שעה ללא השלמה למשרה מלאה.

להלן נתונים אודות תשלום שעות נוספות לעובד :

מחלקה	שיעור משרה	100%	125%	150%	סכום כולל
גנ"י טרום חובה	11%	30.2	2	1.1	33.3

הביקורת מציינת, כי התשלום בגין השעות המשלימות צריך להיות, כאמור לעיל, בסמל 157 ולא בסמלים 356 ו-357, כדי שבגין שעות אלו יופרשו לעובד הפרשות סוציאליות גם לקרן השתלמות.

כמו כן, הביקורת מדגישה כי שעות עבודה מעבר להיקף משרה מלאה מזכות בתשלום מעל ל-100% מערך שעה.

גם העסקה בשעות עודפות מעבר לאחוז המשרה של העובד, מחייבת אישור מראש מהאחראי לביצוע שעות עודפות אלו.

הביקורת מעירה, כי יש לעבוד על כך שנתוני חלקיות המשרה של העובדים יוגדרו במערכת השכר באופן שיאפשר חישוב אוטומטי של שעות עודפות ושעות נוספות מעבר לכך, ללא התערבות ידנית, וכך ימנעו טעויות ויקל על ביצוע התשלום בהתאם להוראות.

## שעות נוספות לעובדים במשרה חלקית

1. במהלך דגימת הביקורת נמצאו מקרים בהם עובדים בשיעור משרה חלקי מועסקים בתקופות ממושכות (מעל 35% מהתקופה הנדגמת) מעבר להיקף מישרתם.

להלן נתונים אודות ביצוע השעות הנוספות בפועל לעובדים אלו:

תקופה												שיעור משרה	מחלקה	עובד
סכום כולל	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1			
64.3				20.5	17	12.1	9.3			5.4		57%	בית ספר אור תורה	1
81.4		8		0.9	12.1	9.4	15.3	7.7	9.2	13.5	5.3	57%	בית ספר יובלים	2
83.5	9.1					14.2				45.4	14.8	82%	גניי חינוך מיוחד	3
236.7					63.4	47.3	57	29.9	13.4	23.8	1.9	38%	גניי חינוך מיוחד	4
33.3							9.2	5.8		11.6	6.7	11%	גניי ט.חובה	5
41.6					1.3	3		19	6.8	4.8	6.7	57%	חטיבת גוונים	6
300					50	50	50	50	50	50		50%	חינוך	7
56	0.6		3	13.1	8.1	9.6	4.9	3.5	4.6	4.7	3.9	50%	מחלקת תברואה	9
418	40	33	40	45	40	40	30	30	30	50	40	50%	נקודת סמים	10

הביקורת מעירה כי יש לבחון מתקופה לתקופה האם נדרש עדכון היקף המשרה של העובדים בהתאם להעסקתם בפועל.

## חישוב תעריפים במערכת הנוכחות

1. בהתאם לבדיקה מדגמית של תשלומי השכר בהשוואה לדיווחי נוכחות במערכת, עלו הממצאים הבאים:

א. עבור חלק מהעובדים חישוב שעות נוספות בדוח הנוכחות מתבצע באופן שגוי, כך ששעות יום שישי מחושבות לפי 150% בלבד, במקום שעתיים ראשונות לפי 125% והשאר לפי 150%. לחלק מעובדים אלו מתוקן ידנית ע"י מחלקת משאבי אנוש.

ב. עבור חלק מהעובדים, חישוב שעות נוספות מתבצע ברמה היומית בלבד ללא חישוב שעות נוספות מעבר להשלמה ל-42 שעות בשבוע עד למשרה מלאה (כך לדוגמה, עבודה ביום שישי מזכה אוטומטית את העובד בתמורה של 150% מערך השעה, למרות שהעובד לא מלא את מכסת השעות השבועיות שלו).

ג. שעות היעדרות לעובדת אחת הופחתו משעות נוספות בערך של 150% במקום הפחתה משעות רגילות.

ד. עבור עובדת נוספת המועסקת כסייעת במשרה מלאה, חישוב שעות עודפות מתבצע לאחר השלמה ל-7 שעות ביום, העסקה מעבר ל-7.5 שעות ביום משולמת כשעות נוספות בערך של 125% עבור שעתיים ראשונות ו-150% עבור השעות שמעבר.

- ה. עבור סייעת נוספת חישוב שעות עודפות הינו לאחר 6.83 שעות ביום וחישוב שעות נוספות הינו לאחר ביצוע של 7.3 שעות ביום.
- ו. עבור עובד נוסף, חישוב שעות נוספות בדוח הנוכחות בוצע באופן שגוי אשר אינו תואם את תנאי העסקת העובד בהתאם להסכמים החלים עליו לפי תפקידו. בנוסף, החישוב אינו עקבי ומבוצע באופן שונה בין ימות השבוע. יצוין כי חישוב השעות הנוספות שגוי גם בהתאם לתנאי העסקה רגילים ברשויות המקומיות.
- ז. עבור אחת העובדות במדגם, מערכת הנוכחות מחשבת באופן שגוי שעות נוספות ללא השלמה למשרה מלאה ובאופן לא עקבי. חישוב חוזר מבוצע ידנית במחלקת משאבי אנוש ומשולמות לה שעות רגילות בלבד ללא התייחסות לכ-23 שעות עודפות שבוצעו.
- הביקורת מעירה, כי יש לבצע את ההתאמות במערכת הממוחשבת על מנת שלא יפלו טעויות כפי שנמצאו במדגם הביקורת.**

### ביצוע שעות כוננות ותשלום שכר בגין כוננות

1. כוננות הינה מצב תפקודי המחייב את העובד השרוי בו להיות זמין ומוכן, בכדי לתת מענה מידי למטלות שמתעוררות אחרי שעות העבודה הרגילות. ההחלטה להעמיד עובד או קבוצת עובדים בכוננות אמורה להיות קשורה לתחום הפעולה ולמצבים שקיים סיכון ונזק בהיעדר כוננות כזו.
2. נוהל המועצה, בנושא הפעלת כוננות (להלן- הנוהל) קובע בין היתר כך:
- א. הזכאות לתשלום רכיב כוננות מחייבת אישור מראש ובכתב של ראש המועצה או מנכ"ל המועצה.
- ב. ביצוע בפועל של כוננות ידווח בטופס המיועד לכך וייחתם בחתימת מנהל האגף בו מועסק העובד.
- ג. העובד יעביר את הדיווחים לאגף משאבי אנוש, יחד עם דיווח הנוכחות החודשי, עד ל-6 לחודש העוקב.
3. בהתאם להוראות חוקת העבודה, התשלום עבור שעות הכוננות יבוצע רק לפי דיווח על ביצוע בפועל של כוננות (תאריך ושעה), ובהתאם למפורט להלן:
- א. עבור כוננות הנמשכת עד חמש שעות ושליש – תשלום לפי שעות הכוננות שהעובד ביצע, ולפי 100% מערך השעה של העובד.
- ב. עבור כוננות הנמשכת מעל חמש שעות ושליש ועד 8 שעות – תשלום לפי חמש שעות ושליש מוכפל ב-100% מערך השעה של העובד.
- ג. עבור כוננות הנמשכת מעל 8 שעות – תשלום בהתאם לכמות שעות הכוננות שבוצעו ולפי 2/3 מערך השעה של העובד.



4. לביקורת הועברה רשימת עובדים שלהם מאושר תשלום עבור כוננות, וכן מכסת הכוננות המאושרת לתשלום עבורם.

5. אישור ביצוע שעות הכוננות ניתן לעובדים המועסקים במחלקות הבאות: מנהל כללי, גזברות, תברואה, ביטחון, נכסים ציבוריים, חינוך ורווחה.

ממצאי הביקורת העלו כדלקמן:

א. קיימים 3 עובדים שמאושר להם ביצוע שעות כוננות אולם הם לא קבלו תשלום כוננות בפועל בתלושי השכר לחודשי הבדיקה. ככול שעובדים אלו לא דיווחו על הימצאותם בכוננות – הממצא תקין. **הביקורת ממליצה למחלקת משאבי אנוש לערוך בדיקה לגבי עובדים שמאושר להם לבצע שעות כוננות והם לא קבלו בפועל – כי הם אכן אינם מבצעים שעות אלו, ולא נגרע שכרם.**

ב. לשבעה עובדים מתוך 17 עובדים שמאושר להם ביצוע שעות כוננות, אין הגבלה של מכסת שעות הכוננות המאושרת לתשלום.

ג. ארבעה עובדים מתוך 17 העובדים שמאושר להם ביצוע שעות כוננות, חרגו ממכסת שעות הכוננות המאושרת לתשלום עבורם, והם קבלו תשלום עבור ביצוע כוננות מעבר למכסה המאושרת לתשלום. **סך החריגה השנתית הינה כ-120 שעות כוננות.**

ד. נמצא עובד אחד המקבל תשלום עבור כוננות למרות שלא התקבל עבורו אישור לתשלום כוננות.

**הביקורת מציינת כי על המועצה לקבוע נהלים ברורים לאישור כוננות לעובדי המועצה, וכן להגביל את מכסת שעות הכוננות המאושרת לכל עובד בהתאם לצורכי העבודה.**

**הביקורת ממליצה, לערוך לוח כוננויות בו ישובצו העובדים מידי יום, ובהתאם ללוח זה לקבוע את המכסה המאושרת לתשלום לכל עובד, כך העובדים המשובצים בכוננות יידעו את מכסת שעות הכוננות המאושרת להם שאותם עליהם לבצע מידי חודש.**

כמו כן, על מחלקות משאבי אנוש וחברת "בר-ניר" להזין בתוכנת הנוכחות ובתוכנת השכר את הגבלת מכסת שעות הכוננות המאושרת לכל עובד, על מנת שהמערכות יתריעו בזמן אמת על הזנת נתונים שאינם מאושרים לתשלום.

6. להלן נתונים אודות היקף התשלומים לעובדים בגין כוננות בשנים 2017-2018:

עלייה באחוזים	2018	2017	
15%	15	13	מספר עובדים
41%	8,390	5,958	שעות כוננות
35%	418,974	310,978	סכום בש"ח

כפי שניתן לראות בטבלה לעיל, בין השנים 2017 ל-2018 ישנה עליה של כ-15% במספר העובדים אשר קיבלו תשלום עבור כוננות, לעומת עליה של 41% בכמות שעות הכוננות שבוצעה ועליה של 35% בתשלומים בעבור שעות הכוננות.

הסכומים שצוינו לעיל שולמו בסמל שכר אחד בלבד - סמל 187 - שעות כוננות.

הביקורת מעירה, כי במערכת הנוכחות אין הגדרה מיוחדת לעובד, אשר מוגדר כעובד שזכאי לתשלום בעבור כוננויות. ובאופן עקרוני כל עובד אשר מוקלדות לו במערכת שעות כוננות יקבל תשלום בעבור כך.

הביקורת ממליצה, כי לצורכי פיקוח, בקרה ומניעת טעויות אנוש, יוגדרו במערכת השכר באמצעות סימול מיוחד, עובדים אשר זכאים לתשלום בעבור כוננות (ואושרו בהתאם ע"י מנהלי היחידות). עבור עובדים אלו בלבד יוכלו לדווח במערכת בעבור שעות כוננות, בעוד שעבור שאר העובדים המערכת תהיה חסומה לדיווח שעות כאלו.

7. להלן התפלגות הכוננויות בשנים המבוקרות לפי מחלקות:

מחלקה	2017		2018		עלייה/ירידה ב-%	
	שעות כוננות	תשלומי כוננות באלפי ₪	שעות כוננות	תשלומי כוננות באלפי ₪	שעות כוננות	תשלומי כוננות
מנהל כללי	180	7.4	748	33.5	316%	354%
גזברות	-	-	130	7.9	-	-
מחלקת תברואה	447	16.9	1,845	74.3	313%	338%
בטחון	1,657	81.9	1,774	71.3	7%	-13%
נכסים ציבוריים	1,470	67.3	1,451	65.1	-1%	-3%
חינוך	327	15.9	378	23.3	16%	47%
רווחה	1,878	121.6	2,065	143.5	10%	18%
<b>סכום כולל</b>	<b>5,958</b>	<b>311.0</b>	<b>8,390</b>	<b>419.0</b>	<b>41%</b>	<b>35%</b>

יצוין, כי עיקר הגידול בביצוע הכוננות בין השנים הינו במחלקת מנהל כללי ובמחלקת תברואה.

הביקורת מציינת, כי עובדים במחלקת התברואה אכן נדרשים להימצא בכוננות, ואכן נקראים לא מעט פעמים לאחר שעות העבודה.

**עם זאת, יש לבחון את הצורך בתשלום כוננות לעובדים במחלקת מנהל כללי.**

8. עבור חלק מהעובדים, התקבל דיווח עבור ביצוע כוננות בשעות לילה (לאחר השעה 24:00). לדוגמה, נמצא עובד שמדווח כ-180 שעות כוננות בחודש כאשר דיווחי הכוננות שלו הינם בין השעות 24:00 ל-06:00 בלבד.

**הביקורת בדעה, כי יש לאמץ את הוראות התקשי"ר בנוגע לשעות ביצוע הכוננות למרות שלא קיימת חובה חוקית להגבלת מועד ביצוע הכוננות. הביקורת ממליצה, להמיר את התשלום עבור שעות אלו בתשלום קריאות פתע המשולם בהתאם לביצוע בפועל.**

9. הביקורת דגמה תשלומי שכר בפועל עבור 9 עובדים בהתאם לדיווחי הנוכחות, להלן ממצאי הבדיקה:

א. עבור שניים מעובדי המדגם, התקבל דיווח עבור ביצוע כוננות בשעות לילה (לאחר השעה 24:00). עובד אחד מתוכם מדווח כ-180 שעות כוננות בחודש כאשר דיווחי הכוננות שלו הינם בין השעות 24:00 ל-06:00 בלבד.

ב. הביקורת העלתה, כי עבור עובד אחד דווח ביצוע כוננות ביום חופשה.  
**יצוין, כי עובד אינו יכול להיות כונן ביום חופשה או מחלה.**

ג. עבור עובד אחד נמצא דיווח שעות כוננות ברצף של 23 שעות החל מיום שישי ועד מוצאי שבת. כמו כן נמצא רצף נוסף משעה 24:00 ועד שעה 12:00 ביום למחרת.  
**כפי שנכתב לעיל, הביקורת ממליצה לאמץ את הוראות התקשי"ר בעניין הכוננות, ולאשר תשלום כוננות רק עבור כוננות הנמשכת עד השעה 24:00. במקרה בו עובד נקרא לעבודה לאחר השעה 24:00 הוא יקבל תשלום עבור קריאת פתע כמקובל.**

ד. עבור אחד העובדים, סיכום שעות כוננות המפורטות בדיווח הכוננות (150 שעות), אינה תואמת את סך השעות המדווח (130 שעות) וכן את התשלום בפועל (118.3 שעות). יצוין כי שעות הכוננות המאושרות לעובד הינן 86 שעות בלבד.

#### **קריאות פתע: דיווח ותשלום שכר בגין קריאות פתע**

1. עובד שחזר לביתו אחר שעות העבודה ונקרא לפתע לחזור לעבודתו אחרי הפסקה של שעה אחת לפחות, מקבל תשלום בעד השעות הנוספות בהן עבד.

2. נוהל המועצה, בנושא הפעלת קריאות פתע (להלן- הנוהל) קובע, בין היתר:

א. הזכאות לתשלום רכיבי קריאות פתע מחייבת אישור מראש ובכתב של ראש המועצה או מנכ"ל המועצה.

ב. מנהל האגף בו מועסק העובד יאשר דיווח קריאות הפתע לאותו החודש וביצוען בפועל.

ג. העובד יעביר את הדיווחים לאגף משאבי אנוש, יחד עם דיווח הנוכחות החודשי, עד ל-6 לחודש העוקב.

3. בהתאם להוראות חוקת העבודה, התשלום עבור קריאות הפתע יבוצע רק לפי דיווח על העסקה בקריאות פתע בפועל, ובהתאם למפורט להלן:

א. התשלום לא יפחת מאשר תשלום בעד 4 שעות עבודה רגילות.

ב. הועסק עובד בקריאת פתע יותר מ-4 שעות, לא יהיה התשלום הניתן לו בעדן פחות מהתמורה בעד יום עבודה מלא.

4. לביקורת הועברה רשימת עובדים שלהם מאושר תשלום עבור קריאות פתע. אישור ביצוע קריאות פתע ניתן לעובדים המועסקים במחלקות: תברואה, נכסים ציבוריים וחינוך.

ממצאי הביקורת העלו כדלקמן:

א. מתוך 14 עובדים שמאושר עבורם תשלום קריאות פתע, 4 עובדים מוגבלים במספר הקריאות.

#### **הביקורת מעירה כי אין צורך להגביל את מכסת קריאות הפתע המאושרות לעובד.**

קריאות פתע תשלום לכל עובד שנקרא לחזור לעבודה לאחר הפסקה של שעה לפחות בהתאם להוראות חוקת העבודה וההסכמים הקיבוציים. ועל כן, גם אם עובד נקרא מספר פעמים – אין נפקות להגבלת מכסת קריאות הפתע ויש לבטל הגבלה זו.

ב. נמצא עובד אחד המקבל תשלום עבור קריאות פתע למרות שלא התקבל עבורו אישור לתשלום קריאות פתע.

**הביקורת מציינת כי ככול שהעובד נקרא בפועל לעבודה – בהתאם להוראות תשלום קריאות פתע, התשלום לעובד נעשה באופן תקין.**

**עם זאת, חובה על המועצה לקבוע נהלים ברורים לאישור קריאות פתע לעובדי המועצה, וכן חובה על עובדים אלו להחתים כרטיס בקריאת הפתע.**

5. להלן נתונים לחודשי המדגם בשנים 2017-2018 אודות היקף התשלומים לעובדים בגין קריאות פתע:

עלייה באחוזים	2018	2017	
27%	117	92	מספר עובדים
22%	2,828	2,320	שעות ששולמו
28%	135,700	106,259	סכום בש"ח

**כפי שניתן לראות בטבלה לעיל, בין השנים 2017 ל- 2018 ישנה עליה של כ- 27% במספר העובדים אשר קיבלו תשלום עבור קריאות פתע, עליה של 22% בכמות שעות קריאות פתע ששולמו ועליה של 28% בתשלומים בעבור קריאות פתע.**

6. להלן התפלגות קריאות הפתע בשנים המבוקרות לפי מחלקות:

עליה/ירידה ב-%		2018		2017		מחלקה
תשלומי קריאות פתע	שעות	תשלום באלפי ₪	שעות	תשלום באלפי ₪	שעות	
20%	16%	51,719	1,088	43,173	940	תברואה
30%	23%	42,950	912	32,913	744	נכסים ציבוריים
36%	30%	41,030	828	30,173	636	חינוך
28%	22%	135,700	2,828	106,259	2,320	סכום כולל

לביקורת לא הובהר הצורך בקריאות פתע רבות כל כך במחלקות נכסים ציבוריים וחינוך.

יצוין כי עובדים שהוסכם עימם מראש על הגעה לעבודה במועצה בשעות אחר הצהריים או הערב, אינם זכאים לתשלום קריאת פתע, ויש לבחון את זכאותם לתוספת פיצול בהתאם לכללים.

7. הביקורת דגמה תשלומי שכר בפועל עבור 9 עובדים בהתאם לדיווחי הנוכחות, להלן ממצאי הבדיקה:

א. דיווחי קריאות הפתע לעובדי המדגם כוללים שעת התחלת עבודה בקריאת פתע ללא שעת סיום. באופן זה לא ניתן לדעת אם העובד הועסק מעל 4 שעות בקריאת פתע ואם מגיע לו גמול בעד יום עבודה מלא.

ב. מהביקורת עולה, כי תשלום עבור קריאות הפתע מחושב תמיד לפי 4 שעות.

ג. נמצא עובד אחד, אשר שעות ביצוע קריאות הפתע שלו בהתאם לדיווח חופף לשעות הכוננות.

הביקורת מעירה בחומרה כי דיווחי קריאת פתע לא יכולים להיות בזמן שהעובד שוה בכוננות. הביקורת ממליצה כי דיווחי הכוננות וקריאות הפתע יהיו גם כן בדוח הנוכחות האלקטרוני, על מנת למנוע כפל תשלומים.

### החזר הוצאות אחזקת רכב

1. תשלום החזר הוצאות רכב מותנה בכך שלעובד רכב כשיר ומורשה בבעלותו המלאה במשך השנה ושהוא בעל רישיון בתוקף על רכב זה.

2. אם הרכב רשום על שם בן זוג של העובד/ת, עליו להצהיר שבן זוגו לא מקבל ממקום עבודתו השתתפות כלשהי באחזקת רכב.

3. החזר הוצאות רכב מורכב מ-3 רכיבים:

- החזר הוצאות קבועות.
- החזר הוצאות קבועות נטו (רכיב זה משולם בנטו ומגולם לעובד).

- החזר משתנות (רכיב זה משולם בנטו ומגולם לעובד).  
הסכומים להחזר קבועות וקבועות נטו משולמים לפי רמת הניידות שאושרה לעובד, בהתאם לתפקיד ולמרחקים שעליו לנסוע בכול חודש לצרכי העבודה.  
החזר הוצאות משתנות משולם לפי מספר הק"מ שמאושר לעובד בכול חודש והוא מוכפל ב-0.68 ₪ לכל ק"מ.
  - 4. החזר הוצאות רכב נעשה על פי דיווח מפורט על ביצוע בפועל ולא כמכסה גלובלית. העובד צריך לדווח בכול חודש על הנסיעות שהוא ביצע. אופן הדיווח: עד 500 ק"מ דיווח כוללני, מעל 500 ק"מ- דיווח פרטני על כל נסיעה-תאריך, מטרת הנסיעה, יעד ומספר ק"מ לנסיעה זו.
  - 5. תשלום החזר הוצאות רכב הינו בהחלטת ראש הרשות ומנכ"ל המועצה. אם מדיניות המועצה הינה לשלם החזר הוצאות רכב אזי יש לעשות זאת לפי הכללים כאמור לעיל. אחרת, התשלום מהווה חריגת שכר לעניין סעיף 29 לחוק יסודות התקציב.
  - 6. הביקורת התרשמה, כי לחלק מהעובדים המקבלים תשלום עבור הוצאות אחזקת רכב, תשלום זה מהווה תוספת שכר בלבד, ללא בקרה שהעובדים נדרשים לכך בהתאם לרמת תפקידם ולמרחקים שעליהם לנסוע בכול חודש לצרכי עבודתם.
- הביקורת מעירה כי יש לוודא שרמת הניידות המשולמת לעובדים אושרה ע"י הגורם המתאים וכי היא אכן נדרשת להם לצורך עבודתם ברשות.**

#### סיכום:

1. הכנת השכר ותשלומו לעובדים מבוצעים ע"י מחלקת משאבי אנוש אשר קולטת ומעבירה את נתוני הנוכחות לחברת שכר חיצונית אשר מבצעת את הפקת תלושי השכר.
2. במועצה קיימים מעט מאד נהלי עבודה העוסקים בתחום כוח האדם. נהלים אלה כלליים ולוקים בחסר.
3. הביקורת ממליצה לרענן, לעדכן, ולהרחיב את נהלי העבודה הקיימים, וכן לחבר נהלי עבודה חדשים בנושאים חסרים.
4. התקן כפי שנמסר לביקורת, אינו מעודכן (בשנים המבוקרות 2017-18). הביקורת המליצה לעדכן את תקן כוח האדם בהתאם לתקציב ולצרכים.
5. המועצה עומדת בתקציב השכר המאושר בשנים המבוקרות. בשנת 2017 אחוז הביצוע נמוך ב-5% מהתקציב המאושר.
6. נמצא גידול של כ-24% בהוצאות השכר בשנת 2018, לעומת הוצאות השכר בשנת 2017. כמו כן, נמצאו מחלקות במועצה שבשנים המבוקרות חרגו מתקציב השכר באחוזים בודדים.
7. נמצא, כי בכל חודש מבוצעים תיקונים ידניים רבים וכן התאמות שמבוצעות אף הן באופן ידני על מנת שניתן יהיה לייצא את נתוני הנוכחות לחברת "בר-ניר" באופן שישולם לעובד שכר נכון המשקף את עבודתו, רמתו התפקודית ואת המערכת החוזית התואמת לעובד.

8. בתקופת הביקורת לא היה קיים ממשק ממוחשב בין מערכת דיווחי הנוכחות לבין מערכת השכר להעברת נתונים נלווים לשכר כגון: שעות נוספות, נוכחות עובדים שעתיים, ניצול ימי חופשה ומחלה ועוד.
9. להלן יובאו מספר דוגמאות לאי התאמות שמקורן במערכת דיווחי הנוכחות:
- א. לא ניתן להגביל שעות נוספות לעובד או להגביל שעות כוונות.
- ב. אין אפשרות לעדכן משמרת שנייה (לעובדים סוציאליים).
- ג. אין אפשרות לעדכן אחזקת רכב – דבר שמבוצע ידנית לאורך השנים ובתקופת המבוקרת בטבלת אקסל חיצונית למערכת דיווחי הנוכחות.
- ד. המערכת לא מסונכרנת לפי לוח השנה העברי ולא מסונכרנת לפי אוגדן תנאי שירות בתפקידים ספציפיים.
- ה. המערכת לא תומכת במגבלת איסור עבודה בשעות נוספות העולות על 60 שעות נוספות בחודש – איסור גורף המעוגן בחוק.
- ו. יצוין, כי בתשלום שעות נוספות קיימים הפרשים המהווים כ-9.5% מסך השעות הנוספות. וזאת בגלל התיקונים הידניים שמבוצעים מידי חודש מבלי שהמערכת תומכת בדיווחים אלה.
10. לביקורת נמסר, כי בחודשים בסמוך לסיום הביקורת, המועצה מבצעת מעבר לעבודה עם תוכנה חדשה לקליטת דיווחי הנוכחות בשם "סינריון" מבית אוטומציה החדשה, כך שליקויים כנ"ל לא יחזרו בעתיד.
11. בבדיקה מדגמית נמצא, כי מבוצעים דיווחים ידניים רבים לא באמצעות מערכת דיווחי הנוכחות. בנוסף, דיווחים רבים שבוצעו באופן דיגיטלי באמצעות מערכת הנוכחות מתוקנים ידנית על ידי העובד.
12. הביקורת מעירה בחומרה, כי מצב זה המהווה סטייה מכללי מנהל תקין. הביקורת מציינת, כי החתמת נוכחות ידנית, כפי שתוארת לעיל, עלולה להוות מקור לדיווחים בלתי מהימנים, טעויות אנוש וטעויות של היסח הדעת, ובנוסף גורמת לעבודה מסורבלת ורבה למחלקת תשלומי שכר.
13. הביקורת מעירה, כי על העובדים לדווח את כל שעות עבודתם, כולל שעות עבודה מיוחדות, באמצעות כרטיסי הנוכחות שלהם או באמצעות החתמה טלפונית, לצורכי פיקוח ובקרה.
14. נמצאו מספר ליקויים באישורי העסקה דיווח ותשלום של שעות נוספות:
- א. נמצא עובד אחד שאושרה לו מכסה של שעות נוספות ללא הגבלת כמות כלל.
- ב. כמו כן, נמצאו כ-10 עובדים שאושרו להם שעות נוספות, אולם לא צוינה מכסת השעות הנוספות המאושרת לתשלום.
- ג. הביקורת העלתה, כי ל-5 עובדים שאושר לבצע להם שעות נוספות, שולמו שעות נוספות מעבר למכסה המאושרת להם. החרیגה לעובדים אלה מסתכמת בכ-75 שעות נוספות בחודשים שנדגמו.

- ד. הביקורת העלתה עוד, כי ישנם עובדים שאושר להם ביצוע שעות נוספות רק בימי שישי, עם זאת, לפי כמות השעות הנוספות ששולמו להם (כ-60 ש"נ בחודש בממוצע), נראה כי ביצוע השעות הנוספות לא היה רק בימי שישי אלא גם במשך ימי השבוע.
- ה. נמצאו כ-50 עובדים שקבלו תמורה בגין העסקה בשעות נוספות, למרות שהם לא הופיעו בדוח כעובדים שאושר להם ביצוע שעות נוספות לצורך עבודתם במועצה.
15. הביקורת בדקה באופן מדגמי תשלום שעות נוספות בהתאם לדיווחי נוכחות עבור תשעה מעובדי הרשות, להלן ממצאי הבדיקה:
- א. נמצא עובד אחד, שאושר עבורו ביצוע שעות נוספות ביום שישי בלבד. בפועל העובד מועסק בשעות נוספות במרבית ימות השבוע. יצוין, כי תשלום שעות נוספות לעובד זה בוצע בחסר.
- ב. נמצא עובד נוסף שלא קיבל אישור לביצוע שעות נוספות כלל, אשר הועסק בפועל בכ-17 שעות נוספות בחודש שנדגם ללא שקיבל גמול עבור שעות אלו.
- ג. נמצא עובד נוסף שביצע מעל ל-12 שעות עבודה ביום (16.5 שעות).
- ד. מבין עובדי המדגם נמצאו 3 עובדים נוספים שלא אושר עבורם ביצוע שעות נוספות. שניים מתוכם מקבלים שעות נוספות בהתאם לביצוע בפועל ואילו העובד הנוסף קיבל 30 שעות נוספות בערך של 125% תמורת ביצוע של 1.8 שעות בלבד בהתאם לדוח הנוכחות.
- ה. הביקורת העלתה, כי עבור 2 עובדים נוספים שולמה מכסת השעות הקבועה המאושרת עבורם ללא קשר לביצוע בפועל. עובד אחד קיבל 60 שעות נוספות כפי שמאושר לו, תמורת ביצוע של כ-49 שעות בלבד. העובד השני קיבל 40 שעות בערך 100% בלבד למרות שביצע מעל 40 שעות עודפות וכן כ-10 שעות נוספות.
16. נמצאו עובדים רבים שעובדים במשרה חלקית ומקבלים שעות נוספות תקופה ארוכה, חלק מעובדים אלה מקבלים שעות נוספות ללא השלמה מ-100% אלא לפי ערכים של שעות נוספות (125%-150%). הביקורת העירה לגבי עובדים אלה, כי יש לבחון את שיעורי המשרה שלהם ולשקול לפי הצרכים שינוי הקיפי משרה.
17. לאור הדוגמאות שהובאו לעיל, הביקורת מעירה, כי הליקויים בנושא שעות נוספות הינם משמעותיים וכי על מחלקת משאבי אנוש להעביר למחלקת השכר הוראות לתשלום שעות נוספות רק עבור עובדים שאושר להם לבצע שעות נוספות ובהתאם למכסה שאושרה להם.
18. כמו כן, על המועצה לקבוע נהלים ובקורות בכל הקשור לביצוע ותגמול שעות נוספות במועצה.
19. לגבי תשלום שעות נוספות ללא שבוצעו בפועל הביקורת מעירה, כי אין לשלם שכר לעובד בעבור שעות שלא ביצע. תשלום שעות נוספות שלא לפי ביצוע בפועל – הינו חריגת שכר. על המועצה: להגביל את כמות השעות הנוספות המאושרות לעובדים בהתאם לצורך, לערוך בקרה של הממונים כי העובדים מבצעים את השעות הנוספות.
20. ארבעה עובדים מתוך 17 העובדים שמאושר להם ביצוע שעות כוננות, חרגו ממכסת שעות הכוננות המאושרת לתשלום עבורם. עובדים אלה קבלו תשלום עבור ביצוע כוננות מעבר למכסה המאושרת לתשלום. סך החריגה השנתית הינה כ-120 שעות כוננות.
21. הביקורת מציינת כי על המועצה לקבוע נהלים ברורים לאישור כוננות לעובדי המועצה, וכן להגביל את מכסת שעות הכוננות המאושרת לכל עובד בהתאם לצרכי העבודה.



22. הביקורת ממליצה, לערוך לוח כוונות בו ישובצו העובדים מידי יום, ובהתאם ללוח זה לקבוע את המכסה המאושרת לתשלום לכל עובד, כך העובדים המשובצים בכוונות יידעו את מכסת שעות הכוונות המאושרות להם שאותם עליהם לבצע מידי חודש.
23. בין השנים 2017 ל- 2018 נמצא גידול של כ- 15% במספר העובדים אשר קיבלו תשלום עבור כוונות, לעומת עליה של 41% בכמות שעות הכוונות שבוצעה בפועל ועליה של 35% בתשלומים בעבור שעות הכוונות.
24. הביקורת מעירה, כי במערכת הנוכחית אין הגדרה מיוחדת לעובד, אשר מוגדר כעובד שזכאי לתשלום בעבור כוונות. ובאופן עקרוני כל עובד אשר מוקלדות לו במערכת שעות כוונות יקבל תשלום בעבור כך.
25. הביקורת ממליצה, כי לצורכי פיקוח, בקרה ומניעת טעויות, יוגדרו במערכת השכר באמצעות סימול מיוחד, עובדים אשר זכאים לתשלום בעבור כוונות (ואושרו בהתאם ע"י מנהל ישיר). עבור עובדים אלו בלבד יוכלו לדווח במערכת בעבור שעות כוונות, בעוד שעבור שאר העובדים המערכת תהיה חסומה לדיווח שעות כאלו.
26. בין השנים 2017 ל- 2018 ישנה עליה של כ- 27% במספר העובדים אשר קיבלו תשלום עבור קריאות פתע, עליה של 22% בכמות שעות קריאות פתע ששולמו ועליה של 28% בתשלומים בעבור קריאות פתע.
27. החזר הוצאות רכב נעשה על פי דיווח מפורט על ביצוע בפועל ולא כמכסה גלובלית. העובד צריך לדווח בכול חודש על הנסיעות שהוא ביצע. אופן הדיווח: עד 500 ק"מ דיווח כוללני, מעל 500 ק"מ- דיווח פרטני על כל נסיעה-תאריך, מטרת הנסיעה, יעד ומספר ק"מ לנסיעה זי.
28. הביקורת התרשמה, כי לחלק מהעובדים המקבלים תשלום עבור הוצאות אחזקת רכב, תשלום זה מהווה תוספת שכר בלבד, ללא בקרה שהעובדים נדרשים לכך בהתאם לרמת תפקידם ולמרחקים שעליהם לנסוע בכול חודש לצרכי עבודתם.
29. הביקורת מעירה כי יש לוודא שרמת הניידות המשולמת לעובדים אושרה ע"י הגורם המתאים וכי היא אכן נדרשת להם לצורך עבודתם ברשות.