

דו"ח בנושאי
שכר זכוח אדם

ביקורת שכר וכ"א

1. כללי

עיריית ראש העין (להלן: "העירייה") העסיקה נכון לחודש אוקטובר 2011 סך 678 עובדים, בהיקף שכר חודשי בסך כ- 5 מיליון ₪ (כולל חינוך). מרבית העובדים קבועים וחלקם הינם עובדים זמניים המועסקים לתקופות קצרות. בהתאם לתוכנית העבודה לשנת 2011, נערכה ביקורת במדור שכר (בגזברות) במהלך החודשים דצמבר 2011 עד פברואר 2012. במסגרת הביקורת נבחנו בין היתר: מבנה ארגוני, תהליכי העבודה, היבטים תפעוליים שוטפים על רקע נהלים והוראות החוק, עמידה על רמת השירותים, ממשק עם מחלקת משאבי אנוש, הפיקוח והבקורות וכן אלמנטים שונים בנושאי כ"א.

הנושאים שנבדקו

- ❖ מחלקת השכר, תוכנה וממשקים.
- ❖ תוספות שכר ייחודיות כגון: (מאמץ/כפיים, מענק יובל, מנקו, כוננות ועוד).
- ❖ מכרזים פנימיים וחיצוניים.
- ❖ שעות נוספות.
- ❖ חופשה ומחלה.
- ❖ הלוואות עובדים.
- ❖ אישורי עבודה נוספת לעובדים.

2. היקף הביקורת

במסגרת הביקורת נערכו פגישות עם מנהלת מחלקת שכר, ומנהל מחלקת משאבי אנוש. לצורך עבודתה התבססה הביקורת על המקורות הבאים:

- ☒ דוחות אשר הופקו ממערכת מלמ (מערכת לניהול שכר של עובדי העירייה).
- ☒ תיקים אישיים המצויים במחלקת שכר ובמחלקת משאבי אנוש.
- ☒ נהלי מחלקת שכר.
- ☒ חוקת העבודה של עובדי הרשויות המקומיות.
- ☒ אוגדן תנאי שירות של הרשויות המקומיות.
- ☒ הסכמים קיבוציים של עובדי העירייה על פי הסקטורים השונים.

הדו"ח כולל:

פרק- תמצית הממצאים (יושלם לאחר קבלת תגובות)

פרק- הדו"ח המפורט

תמצית הממצאים

כללי

מרכיב עלות השכר מהווה גורם חשוב ומהותי בהוצאותיה של הרשות המקומית ומתייציב כיום לכדי שיעור של כ-40% מכלל התקציב השנתי כ-88 מיליון ₪ בשנת 2010). משום הקיפו, הדבר מחייב שליטה ובקרה נאותים למניעת חריגות שכר כנובע מעודפי כ"א, מדירוגים בלתי תואמים, מתוספות שכר שלא כדין וכו'.

מחלקת שכר

קבלת קהל - מחלקת שכר ממוקמת בחדר אשר אינו מאפשר קבלת קהל ראוי ושמירה על הפרטיות ואין במחלקה שעות קבלת קהל מסודרות. העברת נתוני נוכחות ממערכת PICO (שעות נוכחו) למערכת מלמ- בניגוד לנוהל הקיים, לא נקבע גורם במחלקת שכר או במחלקת משאבי אנוש, האחראי על בדיקת שלמות קליטת נתוני הנוכחות ממערכת ה- PICO למערכת מלמ.

העדר ממשק בין מחלקת שכר למחלקת משאבי אנוש

מחלקת משאבי אנוש אינה עורכת פיקוח ובקרה ביחס למינויים/עדכונים שונים שנערכים במחלקת שכר בהתאם להנחיותיה ובכלל: לאחר העברת הבקשה למחלקת שכר, לא מתבצע ויודא ביצוע מטעם מחלקת משאבי אנוש. זאת ועוד, מחלקת משאבי אנוש אינה מפיקה דוחות בקרה תקופתיים כחלק מעבודתה השוטפת. המשמעות היא, שמחלקת משאבי אנוש לא תהיה מודעת להקמת עובדים חדשים ללא אישור, לתוספות שכר לעובדים הקיימים אשר אינם זכאים לקבלם או לכך שלא בוצעו עדכונים בשכר בהתאם להנחיותיה.

המלצות

לשקול רכישת מערכת לניהול משאבי אנוש, ולקיים ממשק אוטומטי בין המערכת לניהול משאבי אנוש לבין מערכת השכר (מלמ), על מנת שהנתונים יועברו באופן ממוכן, ללא התערבות ידנית ובכדי שיצומצמו טעויות אנוש. במצב זה, הקמת עובד חדש תבוצע רק במערכת משאבי אנוש.

מערכת מידע- תוכנת מלמ

באוגוסט 2007 בוצע מעבר ממערכת אוטומציה למערכת מלמ, במסגרתו בוצעה הסבה של נתוני מערכת האוטומציה למערכת מלמ, במהלך ההסבה ממערכת אוטומציה למערכת מלמ, הוסבו אך ורק נתונים לאחר 1.1.2007. משמע, לא ניתן להפיק נתונים ממוחשבים לפני שנת 2007. הביקורת סבורה, כי העירייה כשלה בהתנהלותה בעת המעבר בין שתי המערכות, ומחובתה היה להיערך נכונה בטרם המעבר, ליטול את הנתונים ממערכת אוטומציה ולגבותם במדיה מגנטית. לחילופין, היה עליה לפעול בכל האמצעים החוקיים העומדים לרשותה לשם קבלת הנתונים ממערכת אוטומציה.

תוספות שכר ייחודיות - בדיקות מדגמיות

תוספת מאמץ כפיים - סמל רכיב שכר 491 - קיימים 12 עובדים בסמל עיסוק זה, אשר החלו העסקתם לאחר הסכם 1999. מתוכם עובדת אחת סייעת לגנת ב' **אינה זכאית לתוספת.**

☒ עובדת אשר העסקתה החלה לפני שנת 1999, וקיבלה את התוספת בשנת 2008, **אינה זכאית.** ועל פי חוקת העבודה

☒ 9 עובדים החלו העסקתם לאחר הסכם 99 **ונהנים מתוספת זו, אינם זכאים לקבלה** פי חוקת העבודה.

סיכומו של דבר, תוספת זו ניתנה ל- 10 עובדים על פי הנחיית מנהל מחלקת משאבי אנוש בניגוד להוראות חוקת העבודה.

הערת הביקורת: במערכת מלמ לא מוזן תאריך מתן התוספת, אשר חיוני לעריכת בקרה יעילה. אם התוספת ניתנה לפני שנת 1999 אין טעם לבקרה. אולם, ככל שישנם עובדים שהחלו העסקתם לפני שנת 1999, אך התוספת הוענקה להם לאחר שנחתם הסכם 99, לא ניתן לאתרם באמצעות מערכת מלמ ולערוך בקרה לבדיקת זכאותם לתוספת.

תוספת מנקו - סעיף 26.88 לחוקת העבודה קובע, כי עובדים שבמסגרת עבודתם מועסקים בפועל בתפקידי גביית המחאות או מזומנים, זכאים לתשלום על בסיס חודשי, שנקרא "תשלום מנקו".

ממצאים

נמצא עובד הנהנה מתוספת מנקו החל מ- 1/1/2007, הסך הכולל נכון לסוף שנת 2011 המסתכם בכ- 10,000 ₪. מעיון בתיקו האישי עולה, כי העילה למתן התוספת לכאורה בשל עיסוקו בגבייה וכאסמכתא לכך נמצאת בתיק טבלה המופנת לגזבר הרשות מטעם העובד ובה פירוט לכאורה משנת 1997 בגין פעילותו בהכנסות תוכנית קרב בהיקפים של 1.5 – מיליון ₪ בשנה.

העובד משמש בתפקידו כתקציבן אגף החינוך. בתוך כך ובמסגרת תפקידו פועל בעבודת מטה בנושאים כספיים, לרבות קרן קרב, ביטוחים וכו'. העיסוק השוטף במקרה זה **אינו עולה עם הגדרת פעולות הגבייה כאמור בסעיף 26.88 לחוקת העבודה וכל פרשנות אחרת אינה ראויה. לאור האמור, יש לבטל את התוספת בדיעבד.**

צבירת ימי חופשה ומחלה - עובדי העירייה זכאים לצבירת 22 ימי חופשה בשנה. לפיכך, על מערכת מלמ לזקוף 1.83 ימי חופשה לזכותו של העובד עבור כל חודש עבודה. באופן דומה עובד זכאי לצבור 30 ימי מחלה בשנה היינו 2.5 ימים בחודש.

אי זקיפת ימיחופשה ומחלה- מערכת השכר אמורה לזקוף אוטומטית לזכות העובדים ימי חופשה ומחלה עבור כל חודש עבודה (בתנאי שעבד). נמצאו 9 עובדים אשר לא זוכו במערכת מלמ בימי חופשה בחודש ספטמבר 2011. נמצאו 12 עובדים אשר לא זוכו במערכת מלמ בימי מחלה בחודש ספטמבר 2011.

מדובר בהפרה של החוק ופגיעה בזכויות העובדים. הביקורת סבורה, כי קיים ספק לרמת הממשק בין מערכת PICO לבין מערכת מלמ.

ימי חופשה שליליים- נמצאו 26 עובדים להם יתרת פתיחה או יתרת סגירה נמוכה מאפס, בסה"כ יתרה שלילית 93.6 ימים. משמע, העירייה שילמה לעובדים אלה עבור 93.6 ימי עבודה, כאשר בפועל לא נכחו בעבודתם. **זאת ועוד, עבור חלק מהעובדים ניתנה האפשרות לנצל ימי חופשה מעבר למכסה הקיימת בעוד לעובדים אחרים מנכים משכרם בגין היעדרות.** הביקורת סבורה, כי על מחלקת משאבי אנוש לנהוג במדיניות שווה כלפי כל העובדים בעירייה.

10. שינוי שיעור משרה לעניין ימי מחלה וחופשה

כפי שידוע ועפ"י חוקת העבודה בשלטון המקומי, עובדים זכאים ל- 30 ימי מחלה בשנה (צבירה, או ניצול) היינו, לפי 2.5 ימים לחודש. ובאופן דומה העובדים זכאים ל- 22 ימי חופשה היינו, 1.83 יום לחודש. מעבר של עובדים מחלקיות משרה למשרה מלאה, או כל הגדלה מעבר למצב הקודם, מחייבת מטבע הדברים לבצע התאמה של יתרות ימי החופשה והמחלה בהתאם. שאם לא כן יעמדו לזכות העובד ימים עודפים שישולמו בעתיד על ידי הרשות.

הערת הביקורת

מערכת (מל"ים), אינה מבצעת התאמה זו באופן מובנה ונדמה כי גם הרשות לא נתנה דעתה על כך. הביקורת אתרה מדגמית עובד אשר משרתו הוגדלה מ-50% להיקף משרה מלא ולא נעשתה התאמת יתרות כמתבקש. **תחשיב לעניין זה מעלה כי יש שיש לבצע התאמה ולמחוק 27 ימי חופשה וכן גריעת 7 ימי מחלה.** (מומלץ: לבחון מקרים בדיעבד והתאמת התוכנה לעניין זה)

הוצאות רכב

בבדיקה מדגמית נמצא כי אחת העובדות הציגה העברת בעלות על רכב מיום 10.1.2011, כאשר **רישיון הרכב שולם 3 חודשים בטרם העברת הבעלות**, כבר ביום 17.10.2010. כלומר, רישיון הרכב שולם על ידי הבעלים הקודמים ולא על ידה. **המשמעות הינה קבלת החזר מלא עבור רישיון הרכב על אף שאינה זכאית לכך.**

יש לדרוש מהעובדת את השבת החזר הפרש תשלום עבור רישיון רכב. יש לעגן בנוהל כתוב במחלקת שכר את תהליך הבדיקה והאישור עבור החזר הוצאות רכב, שיכלול, בין היתר, כי החזר הוצאות רכב יבוצע כנגד הצגת רישיון רכב ותעודות ביטוח על שם העובד הזכאי להחזר.

11. דוח הלוואות לעובדים

מנתוני המערכת עולה, כי הרשות המקומית משמשת כמסלקה לטובת הבנקים בגין הלוואות עובדים בהיקף של כ- 4.3 מיליון ₪ (בין השנים 2008-2011). עיון בנתונים מראה, כי הרשות משמשת מעין מתווך בין הלווה (להלן: העובד) ובין הבנקים השונים וזאת מבלי שנחתם הסכם מסודר בנושא. סכומי הלוואות בטווחים שבין 10,000 ₪ עד 100,000 ₪ להלוואה.

בגזרות הרשות לא יכלו להמציא הסכם ככל שקיים בעניין זה ויש להניח שאין הסכמים בכתב עם הבנקים השונים. הרשות מהווה למעשה מסלקה לכל דבר ועניין לטובת הבנקים במשך שנים. **בהעדר הסכמים, לא הוכח לביקורת מהי ההטבה המוענקת לעובדים בהסדר זה.**

לא קיימת ברשות מדיניות סדורה וקריטריונים לעניין היקף ההלוואות ותקרת שיעור הניכוי מהשכר. בהעדר קביעה אפשר ועובדים יוותרו עם שכר חודשי נמוך לקיום בעידוד עקיף של הרשות. בעניין זה נמסר במהלך הביקורת, כי הגזבר אכן החל לנקוט במדיניות הקובעת שגובה ההלוואה לא יעלה על פי עשר מהשכר (לעניין רמת ההחזר).

המלצות

קביעת קריטריונים ברורים על פיהם מתקבלת ההחלטה לאישור או סירוב מתן המלצה וסילוק הלוואה מהשכר ולפרסמם בפני כלל עובדי העירייה. לעגן בנוהל כתוב את הליך ההלוואות מראשיתו ועד סופו. יש לעגן ולהגדיר פעילות זו במסגרת יחסי הצדדים (הרשות והבנקים) בדרך של הסכם כמתבקש בגוף ציבורי לעניין זה.

שעות נוספות

חוק שעות עבודה ומנוחה התשי"א-1951, חוק עבודת נשים התשי"ד-1954, והתקנות לחוקים הנ"ל שהותקנו ע"י שר העבודה, מסדירים את נושא ההעסקה של עובדים בשעות נוספות. היקף שעות הנוספות בממוצע לשנים 2008-2011 מהווה כ-18,000 שעות בשנה שעלותם כ-664,000 ₪ בממוצע. מרכיב עלות שעות נוספות של כ-10% מהעובדים בממוצע מהווה כ-70% מכלל עלות השעות הנוספות. ניתוח הנתונים הנ"ל מעלה כי קיים גרעין קשה של כ-9 עובדים המקבלים באופן קבוע שעות נוספות בדיווח בשנים שנבחנו (הנ"ל)

שעות נוספות בהסכם העסקת עובדים

נמצאו לפחות 3 מקרים בהן הרשות התחייבה מראש על שעות נוספות לעובד שלא יעלו על היקף מסוים. מדיניות קביעה זו מבטאת מראש היקף העסקה העולה על משרה מלאה ובעלות נוספת. לא ברור מדוע הרשות מתחייבת מראש שכן ככל שידרש בסמכותה לאשר שעות נוספות עפ"י הצורך. מתכונת זו בהכרח מזמינה דיווח קבוע בשעות נוספות כפי שאכן גם התברר הלכה למעשה.

לא קיים בספר התקציב של הרשות סעיף "שעות נוספות" וכך ההוצאות במרכיב זה כלולה גלובלית במסגרת סעיפי השכר השונים. מתכונת זו אינה ערובה לפיקוח ובקרה בסעיף זה.

אי הקפדה על קיום חוק שעות עבודה ומנוחה התשי"א-1951

נראה כי אין מודעים ברשות לקיומו של חוק שעות עבודה ומנוחה. זאת עולה נוכח היקף התופעה ורמת החריגות בהעסקת עובדים בשעות נוספות מעבר למותר. מנהל המנגנון אשר הופתע מקביעה זו, ביקש דוגמא לחריגה ובתשובה הביקורת הדגימה מלוא חופן דוגמאות משנים 2008-2011 (ראה בגוף הדוח לפחות 20 מקרים) החריגות בטווחים של עד 170 שעות נוספות לעובד. מהנתונים הנ"ל עולה כי התופעה קיימת במיוחד אצל מספר עובדים בתדירות גבוהה.

כמו כן שיעור החריגה מהמותר גובל באי חוקיות לשמו. החוק מתיר עד 48 שעות חודשיות ובמקרים מיוחדים עד 60 שעות. אולם כפי שניתן לראות, שיעור החריגה לפרקים מגיע לכדי היקף של כמעט עוד משרה לאותו עובד (171 שעות נוספות). ראוי להעיר כי מעבר לקיום החוק כמתבקש, ספק אם התועלת השולית בתפוקת העבודה כדאית בהיקף זה.

המלצות

על מנת שיהיה ניתן לפקח על סעיף הוצאה זה מצד מקבלי החלטות, מומלץ לתקצב סעיף זה כסעיף מיוחד (להלן צבוע) בספר התקציב ובכך גם תקבע מדיניות סדורה בנושא. יש להקפיד על עמידה בחוק שעות עבודה ומנוחה ולצורך זה יש להגביל לאלתר את החריגות. כמו כן יש לקבוע כללי בקרה למניעת חריגות מעבר למותר.

אישורי עבודה נוספת לעובדים

סעיפים 178-182 לפקודת העיריות (נוסח חדש) - איסור עבודה נוספת של עובדי הרשות הוראות החוק החלות על עובדי הרשויות המקומית, אוסרות על עובדים קבועים במשרה מלאה לעסוק בעבודה נוספת, במישרין או בעקיפין. הוראות החוק מסמיכות את ראש הרשות באישור המועצה לאשר לעובד, במקרים חריגים המנויים בחוק, לעבוד עבודה נוספת.

להלן הערות לנתונים המוצגים בטבלה (ראה בגוף הדו"ח):

לעובד מס' 1 - לא נמצא מסמך של החלטת הוועדה, מה שנמצא רק טופס הבקשה. גם טופס זה אינו נושא תאריך. באופן דומה בגין עובד זה המופיע בסעיף 4 כחידוש הבקשה, ומכאן שלא ניתן לקבוע מה קדם למה ולא ברור מה אישרה הוועדה. עובד זה שב וחיידש את בקשתו (ראה מס' 9) בחודש דצמבר 2011. בגוף הבקשה נרשם כמו בבקשות קודמות, הדרכת סטודנטים באוניברסיטת בר אילן בסך 4 שעות שבועיות - האישור ניתן לשנתיים.

המלצה : כאמצעי בקרה ועל מנת למנוע תשלום כפול, יש לחייב עובדים אלה לדווח מידי חודש במסגרת טופסי הנוכחות החודשיים. (כנספח) בדבר השעות המדייקות לפעילות זו.

עובד מס' 7

המבקש משמש בתפקיד חשוב ורגיש כפקח בניה לוועדה לתכנון ובניה ברשות, בתוך כך מסיבות אישיות / כלכליות ביקש אישור לעבודה פרטית בתחום ההנדסה אזרחית בהיקף של 10 שעות שבועיות במסגרת מומחיותו (השכלתו מהנדס מבנים). העובד הנ"ל מקבל מידי חודש כ- 60 שעות נוספות ובחודשים האחרונים אף למעלה מזה בין 73 ל- 84 שעות בחודש(חודשים יולי אוקטובר 2011 בהתאמה). מאחר ואישור לעבודה נוספת חופף לתקופה בה העובד זוקף גם שעות נוספות ולנוכח נפח פעילות זו מתעורר ספק סביר, כיצד העבודה הנוספת מתבצעת במכלול זה? לעובד מס' 8 אושרה עבודה נוספת של 3 עד 4 שעות בשבוע, לא נמצא מסמך החלטת הוועדה ומבירור עם הממונה של העובד הנ"ל עולה, כי מדובר ב- 3 שעות כל יום אחה"צ פעילות שנמשכה עד סוף דצמבר 2011.

הערות כלליות לסיכום (מתוך הנ"ל)

נוהל טוב ככל שיהיה, באם לא ימומש במלואו אזי נשמטת הקרקע לעצם קיומו. במה דברים אמורים? הנוהל קובע במפורש, כי אישור עבודה נוספת יינתן לתקופה של עד שנה והוא ניתן להארכה ע"י הוועדה אשר מונתה ע"י מועצת העירייה. מהנתונים הנ"ל עולה, כי עובדת מס' 5 למשל נקבע תוקף לשנה עד 31.8.10, אולם בפועל העובדת ממשיכה בפעילות זו עד למועד הביקורת ינואר 2012 (וזאת לאחר בירור עם הממונה על העובדת), מכאן שהדבר מצביע על העדר פיקוח מצד מי שנתן את האישור, הוועדה או כל מנגנון אחר שיקבע. במרבית המקרים שנבחנו לא נהוג ברשות להוציא מכתבי הודעה מסודר למבקשים תוך פירוט תנאי האישור, מגבלות האישור ותוקף האישור ודיווחים מתבקשים אחרים.

החוק מחייב את העובד המבקש להצהיר על התמורה שהוא מקבל בגין העבודה הנוספת. בכך ניתן למועצה מידע שיש בו כדי להשפיע על החלטתה. **נמצא כי אין בנוהל חובת דווח וממילא אין בדיקה מקדימה בעניין זה לקראת אישור בקשת העובד המבקש.**

מכרזי כוח אדם פנימיים וחיצוניים**מנהלת יחידת נוער מכרז פומבי מס 37/2011**

בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידות נוער ומועצת תלמידים) התשע"א-2011 נקבע חובת מינוי מנהל יחידת נוער ברשויות המקומיות שיהיה אחראי על החינוך הבלתי פורמלי וקידומו בתוך כך, נקבע, כי מנהל יחידת הנוער יהיה עובד ברשות המקומית ויועסק במשרה מלאה. בחודש ספטמבר 2011, נקלטה למעשה ברשות כל יחידת הנוער שהייתה במתנ"ס העירוני הכוללת חמישה עובדים בסה"כ לרבות מנהלת היחידה. היחידה כללה: מנהל מחלקה, מדריך חבורת רחוב, מרכז נושא נוער, ושני עובדים קהילתיים.

הסכם העסקה מנהלת היחידה- הערות

באשר לתנאי העסקה נקבע, כי יחולו הוראות החלות על עובדי הרשות המקומית בה התמנה (סעיף 3 לחוק). בתאריך 13.9.11, נחתם הסכם העסקה ותנאי שכר עם העובדת. עפ"י ההסכם העובדת דורגה לפי דירוג חינוך נוער וקהילה (b.a) וכמו"כ, נקבע לה וותק לצורכי שכר **לפי 16 שנה** (כולל 1.9 צה"ל), 30% תוספת ניהול, 10% משמרת שנייה, אפשרות לעבודה נוספת ושעות נוספות עפ"י דיווח עד 30 שעות נוספות וכן אחזקת רכב לפי 700 ק"מ (ובנוסף התנאים הסוציאליים החלים כמו לכל עובדי הרשות)

הערות הביקורת

הוותק שנקבע (16 שנים) מתבסס בעיקרו על נתוני קורות החיים ולא עפ"י אסמכתאות לעניין זה (התואר האקדמי בחינוך קיבלה רק בחודש מאי 2004). חשוב להדגיש, כי פרמטר הוותק מהווה בסיס חשוב לתוספות השכר השונות. **בנסיבות אלה לא היה מקום להזדרז ולקבוע וותק שאין בגינו אסמכתא ראויה ומוכחת.**

גרירת ותק מקצועי מגופים אשר אינם מוכרים לצורך זה, על פי הכללים החלים על העירייה עומדים בניגוד להסכמים קיבוציים, בניגוד לאוגדן תנאי השירות של העובדים במרכז השלטון המקומי ובניגוד לחוקת העובדה. **בהעדר אסמכתא ראויה התומכת בוותק כאמור- יש לשלול את הוותק בהיקף הקיים ולדרוש השבת כספים שנבעו ממנו.**

שעות נוספות בהסכם העסקה – הקביעה מלכתחילה לזכאות במכסת שעות נוספות שגויה בעיקרה, משום שהדבר מזמין **בהכרח** ניצול שעות בהיקף זה ובאופן קבוע. ראוי היה שלא לקבוע מכסה מראש ורק עפ"י הצורך הרשות מתוקף סמכותה רשאית לאשר שעות.

מכרז פומבי 3/2011- רכז/ת תרבות לגיל השלישי

בתאריך 5.1.11 פורסם מכרז פומבי 3/2011 למשרת רכז/ת תרבות עירונית לגיל השלישי (תפקיד חדש ברשות). בתנאי הסף למכרז נדרש עמידה בתנאים הבאים : - השכלה אקדמאית (עבודה סוציאלית, גרונטולוגיה, מדעי התנהגות) - ניסיון בהפעלה חברתית וניסיון בעבודה עם קשישים. העובדת חתמה על חוזה מיוחד ביום 29.3.11 להעסקת עובד זמני, ובו דורגה לפי דרגה 7 בדירוג אקדמאים במח"ר (מ.א). בחודש מאי 2011 בחלוף חודשיים בלבד, **העובדת הועברה מדירוג המח"ר לדירוג חינוך נוער וקהילה (מ.א) שמשמעותו שדרוג מהותי בתנאי השכר .**
לרבות תוספת גמול ניהול בשיעור 22% והכרה בוותק לצורכי שכר ל- 20 שנה.

בשולי הדברים – ולמען הגילוי הנאות מדובר בעובדת שנתנה בעבר שירותי חוץ למתנ"ס בהיקף מצומצם ומוכרת כאשת מי שהיה גזבר הרשות עד שנת 2002, וכיום ממלא תפקיד דירקטור בתאגיד עירוני (להלן העמותה לשירותים חברתיים)

הערות הביקורת

אי-פרסום דרגת המשרה - במכרז הפומבי שפרסמה העירייה לא צוינה דרגת המשרה, ולכן לא היה אפשר לדעת את תנאי השכר של המועמד שיבחר. נתון זה חשוב לטובת מועמדים פוטנציאלים לצד השקיפות המתבקשת. יתר על כן גם כאשר נקבעה דרגת המשרה לאחר איושה, התברר כי בתוך זמן קצר (כחודשיים) זו שודרגה לדרגת שכר בכירה יותר.
העדר ניסיון מוכח קודם - עפ"י קורות החיים ומפרוטוקול וועדת הבחינה, אומנם העובדת עונה לתנאי ההשכלה מאידך, **אין לעובדת ניסיון ניהולי ולא ניסיון בחינוך מבוגרים.**

לעניין הוותק המוכר – לא נמצאו אסמכתאות שיתמכו בוותק שהוכר לעובדת ע"י הרשות .

בסיכומו של דבר, ניסיון קודם בעבודה לצורכי שכר, חייב וצריך להיות מוכח ואין די בסיכום שנות וותק עפ"י קורות החיים. גרירת ותק מקצועי מגופים אשר אינם מוכרים לצורך זה, על פי הכללים החלים על העירייה עומדים בניגוד להסכמים קיבוציים, בניגוד לאוגדן תנאי השירות של העובדים במרכז השלטון המקומי ובניגוד לחוקת העובדה. **בהעדר אסמכתא ראויה שתתמוך בוותק כאמור- יש לשלול את הוותק ולדרוש השבת כספים ככל שנבעו ממנו.**

מכרז פנימי - לתפקיד מנהל אגף מנהל כללי

ב-1 בפברואר 2012 הרשות פרסמה מכרז פנימי לתפקיד מנהל האגף הכללי. מדובר בתפקיד חדש שלא קיים במבנה הארגוני של הרשות. התפקיד מגלם למעשה מעין איגום נושאים ואחריות ניהול (מחלקות) הכפופות למנכ"ל הרשות שנוהלו עד כה על ידה בסיוע עוזר מטעמה (להלן מתאם לשכות ראש העיר ומנכ"לית העירייה- המועמד). ועדת המכרזים בהרכב: מנכ"לית העירייה (יו"ר) גזבר העירייה, נציג ציבור, נציג ועד עובדים ומנהל משאבי אנוש, התכנסה בתאריך 22.2.12 לדון במועמדות היחידה שהייתה על הפרק. מפרוטוקול הוועדה עולה, כי גזבר הרשות הביע חשש בעניין תקפות תעודת התואר האקדמי מטעם אוניברסיטה מאוקראינה (ב.א. לימודים מרחוק) שהוגשה ע"י המועמד על רקע חוזר מטעם מרכז השלטון המקומי המתריע בעניין זה.

הערות הביקורת

התפקיד המתואר במכרז מהווה למעשה תפקיד חדש ברשות, הכולל אלמנטים רבים כאמור לעיל. יתר על כן, תפקיד ברמה זו ראוי שיאושר תחילה ע"י מועצת הרשות במסגרת שינוי מבנה ארגוני (כך נהוג במנהל תקין). עפ"י תנאי המכרז התבקש מועמד שעונה בהשכלתו לתואר ראשון ב.א. (בררת המחדל כמובן לתואר מוכר). נושא תקפות התואר, הועלה כאמור ע"י גזבר העירייה אולם, הוועדה משום מה התעלמה בסיכומיה לסוגיה זו ובמעשה זה שידרה מסר לכאורה, כי היא מקבלת את גרסתו של המועמד.

נדמה כי הוועדה נהגה בעניין חשוב זה כלאחר יד ותוך עצימת עיניים, למרות שהתעודה שהוצגה

מטעם אוניברסיטה האוקראינית אינה תקפה לכאורה. שכן ממידע שהתקבל עד כה בגף להערכת תארים אקדמאים מחו"ל וממידע שהתקבל משרד החינוך האוקראיני, עולה, כי הדיפלומה המונפקת לבוגרי תוכנית לתארים ראשון ושני ממוסד זה שנלמדה באמצעות נציגות/שלוחה בישראל, אינה בפורמט המאושר ע"י הרשויות המוסמכות באוקראינה. לפי כך, תארים אלה אינם מוערכים לצורכי דירוג בשכר במגזר הציבורי.

כמו כן, בהתאם למידע שנימסר מאת המועצה להשכלה גבוהה לגף להערכת תארים אקדמאים מחו"ל, למוסד זה לא ניתן רישיון להפעיל שלוחה, או סניף בארץ. בחוזר השלטון המקומי מחודש ינואר 2012 הובא לידיעת הרשויות מכתב מטעם הממונה על השכר במשרד האוצר, בדבר החשש לזיוף תעודות דיפלומות לתארים אקדמיים ובקשה להקפיד לא לאשר בקשות עובדים לקבלת הטבות דירוג ושכר בטרם קבלת אישור שקילות מהגף להערכת תארים ודיפלומות מחו"ל שליד משרד החינוך.

בסיכומו של דבר ולנוכח האמור, לא היה מקום לקבל תעודה זו בטרם הוערכה ע"י הגף לתארים

אקדמאים מחו"ל. כבר עתה יצוין כי קיים ספק רב גם לאחר הליך זה באם יהיה תוקף לתואר זה. ככל שמדובר בפן האישי על המועמד, ראוי לציין כי, העובד בו מדובר מוערך כעובד חרוץ ויעיל ברשות ואין לביקורת עילה לסתור קביעה זו. מאידך, יהיה העובד טוב ככל שיהיה, חזקה עליו לעמוד בתנאי המכרז (להלן השכלה) קל וחומר כאשר מדובר בתפקיד בכיר כמו מנהל אגף ברשות המקומית. למצער הדברים נראה, כי העובד אינו עומד בתנאי מהותי זה.

הערה: יועמ"ש הרשות אשר נדרשה ע"י המנכ"לית בסוגיית תקפות התואר, הציעה בתשובתה לבדוק מול מי שמתמחה בנושא, בהעדר כלים מצידה לבדיקת הסוגיה. (נמסר ע"י היועמ"ש)

המלצה

על הרשות לפעול דרך הגף להערכת תארים על מנת להעריך תעודה זו כמקובל לתארים מאוניברסיטאות מחול. בכפוף לכך, על הרשות לשקול צעדיה לעניין כשרות מכרז זה ותוצאותיו ככל שהתשובה מטעם הגף להערכת תארים תהיה שלילית.

עד להסרת הספקות הרבים בעניין השכלת המועמד, מתבקש להקפיא את המינוי לאלתר.

העדר מבנה ארגוני ברור ברשות- ומכרזים פנימיים

המבנה הארגוני ברשות במידה רבה אינו ברור ובודאי אינו עדכני כנובע מהתפתחות הרשות בפעילות השוטפת ועל רקע התרחבות הצפויה בעיר בשנים הקרובות. בתוך כך ניתן למצוא הגדרות שונות וכינויי יחידות רשותיות ללא הבחנה במהותן כגון: מדור, מחלקה, תחום, אגף וכו'. במספר מקרים מחלקות כינוי עצמם אגף ולחילופין מדורים כונו מחלקה וכו'. העדר הגדרות ברורות אולי טוב לצורכי שכר אבל מעבר לכך, הדבר צריך וחייב לקבל ביטוי נאות במבנה הארגוני הכולל תכנים והגדרות תפקיד, כפיפות, סמכות ואחריות.

העדר מבנה ארגוני ברור, מהווה בין השאר קרקע פורייה ליצירת טלאים לתפקידים שונים ומשונים שכל תכליתם לא בהכרח כצורך השעה או למהות התפקידים המסוימים.

מכרזים פנימיים- המרת תפקידים שונים בעיקר לצורכי קידום בשכר

בשנת 2011 בוצעו למעלה מ- 20 מכרזים פנימיים ונכון לעת כתיבת שורות אלה היד עוד נטויה. במהות מכרזים אלה, אין מדובר בתפקידים חדשים וממילא אין מדובר בשל תמורות במבנה הארגוני של הרשות. בתוך כך, המכרזים הפנימיים התקיימו עפ"י כל כללי "הטקס" היינו, פרסום בלוחות מודעות ברשות, קיום ועדות בחינה (בראשות מנכ"לית), ניהול פרוטוקולים ולבסוף באופן לא מפתיע זכו העובדים המסומנים. תכלית ההמרות עניינם בעיקר לצורך שדרוג שכרם של עובדים הממלאים תפקידים אלה בפועל- ראה פירוט בגוף הדו"ח. (להלן התפלגות)

אגף/מחלקה	כמות
מנהל חינוך	5
גזברות	3
שפ"ע	2
הנדסה	2
תרבות תורנית	2
שירותים חברתיים	2
שונות ואחרים	4
סה"כ	20

אין חולק על כך כי רמות השכר הקיימות ברשויות המקומיות ובעיקר בדרוג המנהלי רחוק מלהשביע רצון. משום כך הרשות נקטה בחוסר מידידות כאשר ערכה מכרזים פנימיים לטובת תפקידים מאוישים כאשר, מלבד שינו הגדרת תפקיד או שם היחידה ללא מהות (ארגונית) על מנת לאפשר דירוג גבוה יותר לצורכי שכר.

מדובר אומנם בעובדים וותיקים וחרוצים הראויים מבחינה אובייקטיבית לשדרוג שכרם. אלא שלצד הצורך הצודק לכאורה הרשות נתונה בדילמה של כללים מגבילים לקידום. **בנסיבות אלה הרשות מצאה פתרון יצירתי שאינו מתיישב עם כללי מנהל תקין .**

כל ההמרות משמעותן מעבר ועליה למתח דרגות חדש, הביטוי המיידי בשכר אומנם שולי עם זאת בהמשך קיים אופק קידום נוסף במסלול זה . לסיכום: מנהלות לשכה הומרו למנהלות מחלקה, מזכירות הומרו למנהלות לשכה, תקציבאי אגף- הומרו לחשבי אגף (במעמד מנהל מחלקה), מנהלי מדור הומרו למנהל מחלקה וכו'. מתוך המכלול הנ"ל ראה טבלה, צו או הוקמו לפתע 5 מחלקות חדשות, 3 סגני מנהלי מחלקות, 4 מנהלות לשכה 3 חשבי אגפים ועוד.

התנהלות הרשות במתכונת כאמור, יש בה טעם לפגם לצד הליכים מלאכותיים אם לא פתטיים. לא ברור מדוע הרשות נקטה בהליכי סרק כאמור ובאופן בלתי מידתי, שכן מדובר לפחות בכ- 20 מכרזים פנימיים לצורך זה.

דרך המלך בנסיבות אלה- על הרשות היה לקבוע במסגרת מבנה ארגוני חדש של יחידות העירייה, הן לטווח הקצר והן לטווח הארוך, תכנית זו צריכה לעבור את אישור מוסדות הרשות (להלן מועצת העיר) ועפ"י הצורך גם גורמים מחוץ לרשות (משרד הפנים). נדמה כי, נקיטה באמצעי זה הייתה קלה יותר וסבירה עפ"י כללי מנהל תקין מאשר ההליך שננקט.

התנהלות זו של הרשות, פתחה פתח רחב לעובדים רבים אחרים, אשר מן הסתם היו עדים למצגות ולמצעד המכרזים הפנימיים לכאורה . בנסיבות אלה, רק עניין של זמן עד שיגבר לחצם של עובדים נוספים לקידום בשכרם לנוכח התקדימים הרבים והשאלה כיצד הרשות תוכל לעמוד מנגד במצב זה.

יצוין כי באחד מפרסומי משרד הפנים בענייני כ"א פורסמה הבהרת שקבעה כי, דרישות הסף למשרות במתח דרגות המקביל לרמת מנהל מחלקה ומעלה (לפי רמת הרשות ובהתאם לחוברת מסלולי הקידום לעובדים ברשויות המקומיות), או למשרות שבהן מועסק עובד ברשות המקומית בשכר בכירים ולא בדירוג דרגה, נדרש לכלול לפחות תואר אקדמי (או השכלה המוכרת על ידי משרד החינוך כמקבילה לתואר אקדמי לעניין שכר) . **נמצא כי במרבית המקרים לעיל תנאי הסף כאמור לא תאם את הקביעה.**

המלצות- על הרשות לתת את דעתה מוקדם ככל הניתן, לעניין המבנה הארגוני הרצוי לה וזאת על רקע העובדה שהעירייה לקראת פיתוח עתידי רחב במיוחד. בתוך כך יש להימנע בעתיד מפעילות מכרזים פנימיים שאינה מתיישבת עם כללי מנהל תקין.

תגובות לדו"ח- ממנכ"ל הרשות, גזבר העירייה ומנהל משאבי אנוש **ראה מעמוד 235**

(הערה: תגובות הגזבר ומנהל משאבי אנוש התקבלו במועד מאוחר יותר ונכללו במסגרת

"תוספת לדו"ח))

הדו"ח המפורט

1. כללי

מרכיב עלות השכר מהווה גורם חשוב ומהותי בהוצאותיה של הרשות המקומית ומתייבב כיום לכדי שיעור של כ-40% מכלל התקציב השנתי. משום הקיפו, הדבר מחייב שליטה ובקרה נאותים למניעת חריגות שכר כנובע מעודפי כ"א, מדירוגים בלתי תואמים, מתוספות שכר שלא כדין וכו'. להלן נתוני ביצוע הוצאות שכר לשנים 2007-2010 וכן נתוני תקציב לשנים 2011-2012:

תקציב 2012	תקציב 2011	ביצוע 2010	ביצוע 2009	ביצוע 2008	ביצוע 2007	פרטים
70,265	64,823	56,456	54,062	52,125	44,925	שכר (כולל נבחרים)
25,400	23,049	22,488	21,074	16,413	19,597	שכר מורים בחינוך
10,050	10,398	9,292	8,469	7,603	7,389	פנסיה
105,715	98,270	88,236	83,605	76,141	71,911	סה"כ (*)- הנתונים באלפי ₪

סך עובדי הרשות המקומית (לא כולל חינוך) נכון למועד הביקורת עמד על כ-520 עובדים. במכלול זה קיימים פערים מהותיים ברמות השכר השונות הנובעים מאופן קביעת הדירוגים השונים (ובהמשך להסכמים קיבוציים) בעיקר בדירוג המנהלי. הדבר בא לידי ביטוי בכמות העובדים (כ-330 עובדים) הזכאים אוטומטית ל- "תוספת בשכר עפ"י חוק" על מנת לעמוד ברמה המינימאלית הנדרשת כחוק, סך התוספות כ-110 אש"ח בחודש. (התחשיב לצורך זה אינו כולל רכיבים מסוימים ושעות נוספות).

פרמטר נוסף להמחשת האמור, ניתן לראות בסעיף תשלומי מס הכנסה המועברים לשלטונות המס. שכן כ-68% מכלל העובדים הנ"ל (בעיקר דירוג מנהלי) אינם משלמים מס או לכל היותר עד 300 ₪. יוצא אפוא שסך המס המועבר ע"י הרשות מהווה כ-7% מכלל הוצאות השכר. סך השכר החודשי כ-4 מליון ₪ כאשר עיקר נטל המס (כ-70%) נובע מכ-10% מכלל העובדים בדירוגים הבכירים בד"כ.

נדמה כי די בנתונים הנ"ל בכדי להמחיש את הפערים ברמות השכר הקיימות ברשויות המקומיות ובעיקר בדירוג המנהלי המהווה מרכיב עיקרי במצבת כוח האדם בכל רשות.

2. מחלקת שכר

מחלקת שכר מורכבת ממנהלת המחלקה ומחשבת שכר, המועסקות בהיקף משרה מלאה כל אחת, וכפופות מקצועית לגזבר העירייה. במחלקה קיימת מערכת לניהול השכר- של חברת מלם, ובאמצעותה מנוהל הליך הכנה ובדיקת תלושי השכר של 678 עובדי העירייה (עובדים קבועים וזמניים). הכנת ובדיקת תלושי השכר מבוצעת על ידי עובדי מחלקת שכר ומתבסס בין היתר, על המקורות הבאים:

א. **נוהל אגף הגזברות- מחלקת שכר-** "הכנה ובדיקה של תלושי שכר וביצוע פקודת משכורת" (להלן: "הנוהל").

ב. **חוקת העבודה-** חוקת העבודה של עובדי הרשויות המקומיות (להלן: "חוקת העבודה"), מהווה אבן יסוד מרכזית ומסדירה את מערכת יחסי העבודה ברשויות. מתכונת ההעסקה עברה תהפוכות ושינויים רבים מאז נחתמה ביולי 1959, ומעודכנת מעת לעת.

חשוב לציין: בשנת 1999 נחתמה חוקת עבודה מעודכנת בדרך ניסוח של הסכם קיבוצי (להלן: "הסכם 99"), אשר קובעת, כי כל תוספות השכר שקיבל עובד "ביום הקובע" מתקבעים, אף אם אינו זכאי להם על פי הקריטריונים הקבועים בחוקת העבודה, ולא ניתן לגרוע ממשכורתו תוספות אלה.

ג. **אוגדן תנאי שירות מרכז השלטון המקומי-** מאגד את תנאי השירות של העובדים ברשויות המקומיות ומתעדכן באופן תכוף (להלן: "האוגדן").

תלוש השכר מצביע על התשלום לעובד עבור עבודתו ומבטא, בין היתר, את האלמנטים הבאים: ימי עבודה, שעות נוספות, פרמיה, דרוג וותק, אחזקת רכב- ביטוח ורישיון, נסיעות, יציאה לחופשה, הפסקה וחזרה לעבודה (בעקבות חופשת לידה או חופשה ללא תשלום), שינויים בהיקף המשרה, ניכויים, עיקולים, קופות גמל ותיאומי מס.

נתוני השכר מועברים למערכת מלמ מ – 2 מקורות מרכזיים:

☒ מערכת PICO – מערכת לניהול דיווחים של נוכחות עובדים, שעות נוספות, ימי מחלה וימי חופשה. דיווחים אלה מועברים בממשק ממוכן ממערכת PICO ישירות אל מערכת מלמ;

☒ הזנה ידנית של הנתונים על ידי עובדי מחלקת השכר בהתאם להנחיות מחלקת משאבי אנוש;

לאור האמור לעיל, נושא השכר הינו אחד הנושאים החשובים והרגישים ביותר בעירייה, ועל כן נדרשים קיומם של נהלים מוסדרים לצורך מעקב ופיקוח על הכנת תלושי השכר ולצורך מניעת מצבים בהם יבוצעו בשוגג או בזדון תשלומים שגויים במשכורות העובדים.

ממצאים

- א. **קבלת קהל - מחלקת שכר ממוקמת בחדר אשר אינו מאפשר קבלת קהל ראוייה.** אין במחלקה שעות קבלת קהל מוסדרות, ולראיה בעת עריכת הביקורת, הגיעו למחלקת שכר מספר עובדים בו זמנית וללא תיאום מראש. הביקורת סבורה, כי התנהלות זו פוגעת הן בפרטיות העובדים, שביקשו לברר פרטים לגבי שכרם והן באיכות ביצוע עבודת עובדי מחלקת השכר.
- ב. **דוחות בקרה -** סעיף 3.6 לנוהל קובע, כי על מנהלת מחלקת שכר להפיק דוח ביקורת לוגי, ולבצע בדיקה לוגית של הדוחות ובדיקת עיבוד הפרשים של העובדים לצורך בדיקת הפרשי שכר רטרואקטיביים שיש לשלם מתאריך ההחלטה. הביקורת העלתה, כי מנהלת המחלקה אכן פועלת בהתאם לנוהל: היא מפיקה דוח שכר נטו עבור כלל עובדי העירייה, באמצעות עורכת בדיקות סבירות ובוחנת שינויים מהותיים בשכר נטו בהשוואה לחודש קודם, דוח זה אף מוצג בפני גזבר העירייה;
- ג. **בדיקות מדגמיות לתוספות שכר -** על פי סעיף 3.7 לנוהל הני"ל, על מנהלת המחלקה לערוך בדיקות מדגמיות לבדיקת תשלום ההבראה, תשלום הביגוד, מענק יובל, הסכמי שכר וכדומה. **לא נמצא תיעוד לעריכת בדיקות אלה.**
- ד. **העברת נתוני נוכחות ממערכת PICO למערכת מלמ -** הנתונים המצטברים על דיווחי נוכחות העובדים במערכת PICO מועברים אחת לחודש בממשק ממוכן למערכת מלמ. סעיף 3.4 לנוהל קובע, כי על עובדי מחלקת שכר לערוך בדיקות מדגמיות על מנת לוודא, כי נתוני הנוכחות נקלטו ממערכת PICO באופן מדויק במערכת מלמ ולתקנם במידת הצורך.
- מנהלת מחלקת שכר מסרה לביקורת, כי בדיקת שלמות נתוני הממשק ממערכת PICO למערכת מלמ מתבצעת על ידי עובדי חברת מלמ בלבד, ואינה מתבצעת כלל על ידי עובדי מחלקת שכר, זאת בניגוד לסעיף 3.4 לנוהל. **למעשה, הביקורת העלתה, כי לא קיים גורם במחלקת שכר או במחלקת משאבי אנוש, האחראי על בדיקת שלמות קליטת נתוני הנוכחות ממערכת ה - PICO למערכת מלמ.**

המלצות

- א. לקבוע שעות קבלת קהל ולציינן בשלט על דלת הכניסה למחלקה. בנוסף, מומלץ לבחון את האפשרות להעתיק מיקום המחלקה למבנה מרווח יותר, המאפשר קבלת קהל תוך שמירה על פרטיות העובדים.
- ב. יש לתעד בדיקות מדגמיות לתוספות שכר שנערכו על ידי עובדי מחלקת שכר.
- ג. על מחלקת שכר לבחון מהן בדיקות השלמות אשר נערכות על ידי חברת מלמ, ולקבל דוח מחברת מלמ המעיד, כי אכן דיווחי הנוכחות נקלטו באופן תקין ממערכת PICO למערכת מלמ.

3. הממשק בין מחלקת שכר למחלקת משאבי אנוש

מחלקת משאבי אנוש אחראית על ניהול העובדים. במחלקה קיימות שלוש עמדות מחשב, בהן מותקנת מערכת מלמ במצב צפייה בלבד, הממוקמות אצל מנהל המחלקה ושתי עובדות נוספות. על פי סעיף 3.2 לנוהל: "מחלקת משאבי אנוש ידווחו על איחורים, היעדרויות ותשלום שעות נוספות. הדיווח יעשה באמצעות תוכנת PICO לחברת מלמ." על פי סעיף 3.3 לנוהל: "מנהל משאבי אנוש מעביר למחלקת שכר את פרטי העסקת העובד, כגון: היקף המשרה, שכר בסיס, תוספות לשכר, מקצוע ראשי וכדומה."

ממצאים

א. היעדר ממשק ממוחשב בין מחלקת משאבי אנוש למחלקת שכר - כאמור, במחלקת משאבי אנוש קיימת מערכת לדיווחי נוכחות (מערכת PICO). אולם, לא קיימת מערכת לניהול משאבי אנוש, כפי שנהוג ברשויות אחרות. משכך הם פני הדברים, מחלקת משאבי אנוש אינה מעדכנת באמצעות מערכת ממוחשבת את קליטת עובדים חדשים ופרטי העסקתם, נתונים אישיים של עובדים קיימים ותוספות לשכר, כגון: דרגות, מנקו, אחזקת רכב, ק"מ לניידות ועוד. **העדכון מועבר באופן ידני באמצעות טפסים ממחלקת משאבי אנוש למחלקת שכר, ובכך עלולות להיגרם טעויות אנוש בהזנת הנתונים.**

נמסר לביקורת, כי נבחנת בימים אלו האפשרות לסריקת המסמכים המצויים בתיקים האישיים של העובדים לתוך מערכת ממוחשבת. הביקורת סבורה, כי סריקת התיקים האישיים אינה מהווה תחליף לניהול בסיס מידע מרכזי של עובדי העירייה במערכת משאבי אנוש;

ב. מחלקת משאבי אנוש אינה עורכת פיקוח ובקרה ביחס למינויים/עדכונים שונים שנערכים במחלקת שכר בהתאם להנחיותיה ובכלל: לאחר העברת הבקשה למחלקת שכר, לא מתבצע ווידוא ביצוע מטעם מחלקת משאבי אנוש. זאת ועוד, מחלקת משאבי אנוש אינה מפיקה דוחות בקרה תקופתיים כחלק מעבודתה השוטפת. המשמעות היא, שמחלקת משאבי אנוש לא תהיה מודעת להקמת עובדים חדשים ללא אישור, לתוספות שכר לעובדים הקיימים אשר אינם זכאים לקבלם או לכך שלא בוצעו עדכונים בשכר בהתאם להנחיותיה.

ג. עדכונים על רגולציה של הסכמים - לא קיים גורם במחלקת שכר או במחלקת משאבי אנוש, אשר אחראי על ריכוז ותיעוד כלל העדכונים המשפיעים על שכרם של עובדי העירייה, כגון: הסכמי עבודה, חוקים, חוזרי מנכ"ל משרד הפנים וכיוצ"ב. הדבר מקשה על עריכת בקרה יעילה אחר שינויים ותוספות בנתוני השכר שבמערכת מלמ הן על מחלקת שכר הן על מחלקת משאבי אנוש.

סיכומו של דבר, בהיעדר בקרה אחר הזנת ועדכון נתוני שכר במערכת מלמ ובהיעדר מעקב ותיוק מסמכים על פיהם מתעדכן שכר עובדי העירייה, קיימת האפשרות כי יושמטו או ישולמו תוספות שכר שלא כדין או עקב טעות.

המלצות

א. לשקול רכישת מערכת לניהול משאבי אנוש, ולקיים ממשק אוטומטי בין המערכת לניהול משאבי אנוש לבין מערכת השכר (מלמ), על מנת שהנתונים יועברו באופן ממוכן, ללא התערבות ידנית ובכדי שיצומצמו טעויות אנוש. ממשק אוטומטי יקל על ביצוע עבודת אגף משאבי אנוש ומחלקת שכר וימנע "השמטת נתונים" שנדרשו על ידי אגף משאבי אנוש ויהווה בקרה ראשונית ממוכנת. במצב זה, הקמת עובדים חדשים תבוצע אך ורק במערכת משאבי אנוש.

ב. לעגן בנוהל כתוב, כי מחלקת משאבי אנוש תבצע בקרה בסמוך למועד מסירת העדכון הידני של שכר או נתונים אישיים של עובדים בכדי לוודא, כי העדכון הידני שהעבירה למחלקת שכר אכן הוזן ונקלט באופן תקין במערכת מלמ בהתאם להנחיותיה.

כמו כן, לצורך הקטנת סיכונים יש לקיים בקרות מונעות ומאתרות נוספות, אשר יוטמעו בתהליכי העבודה במחלקת משאבי אנוש, ויעוגנו בנהלים כתובים.

ג. למנות עובד אחראי, שיערוך מעקב ותיוק של כלל המסמכים על פיהם מתעדכן שכר עובדי העירייה.

4. מערכת מידע- תוכנת מלמ

באוגוסט 2007 בוצע מעבר ממערכת אוטומציה למערכת מלמ, במסגרתו בוצעה הסבה של נתוני מערכת האוטומציה למערכת מלמ, ההסבה כללה את כלל סמלי השכר אשר מאפשרים הפקה של תלושי השכר ממערכת מלמ. סמלי השכר הקיימים במערכת מלמ מייצגים סוגים שונים של תשלומים לעובדים, כגון: שעות נוספות, מענק יובל, תוספת מנקו, תוספת מאמץ, תוספת כפיים, תוספת תואר, תוספת ביגוד ועוד.

ממצאים

א. במהלך ההסבה ממערכת אוטומציה למערכת מלמ, הוסבו אך ורק נתונים לאחר 1.1.2007. משמע, במחלקת שכר לא ניתן להפיק נתונים ממוחשבים לפני שנת 2007.

הביקורת סבורה, כי העירייה כשלה בהתנהלותה בעת המעבר בין שתי המערכות, ומחובתה היה להיערך נכונה בטרם המעבר, ליטול את הנתונים ממערכת אוטומציה ולגבותם במדיה מגנטית. לחילופין, היה עליה לפעול בכל האמצעים החוקיים העומדים לרשותה לשם קבלת הנתונים ממערכת אוטומציה.

- ב. מנהל מחלקת משאבי אנוש ועובדי מחלקת שכר מסרו לביקורת, כי לא התבצעה הדרכה על מערכת מלמ ולא נמסר להם מדריך למשתמש. חשבת השכר הלינה על התחלופה הגבוהה של עובדי חברת מלמ, אשר נותנים מענה למחלקת שכר בעת תקלות במערכת מלמ, על המתנה ממושכת לטיפול בתקלות, ועל היעדר ניסיונם בתחום השכר ברשויות מקומיות. הביקורת סבורה, כי מצב דברים זה מקשה ואף פוגע בעבודה השוטפת של מחלקת שכר, במיוחד לאור העובדה כי מחלקת שכר נתונה תחת לוחות זמנים מצומצמים ומחייבים.
- ג. דוחות המופקים ממערכת מלמ אינם מכילים את הנתון "תאריך מתן התוספת", אשר יכול לשמש את עובדי מחלקת שכר ומחלקת משאבי אנוש לעריכת בדיקה אפקטיבית יותר בבואם לבחון האם העובד זכאי לסמל השכר הנבדק, זאת בעיקר נוכח הסכם 99 אשר מקבע תוספת אשר ניתנו לעובדים טרם שנת 99.
- ד. במערכת השכר קיימים דוחות מובנים, כאשר התוספות הניתנות לעובד קשורה לוותק, תפקיד וכיוצ"ב. הביקורת העלתה, כי מערכת מלמ אינה מאפשרת הוספה של נתונים, אשר אינם מוצגים באופן מובנה בדוח. לדוגמא: בדוח "תוספת בגין מענק יובל" לא ניתן להוסיף את הנתון "וותק", אשר על פיו נקבעת הזכאות לתוספת ועל כן חיוני לבדיקת תקינות הדוח.
- ה. במחלקת שכר לא קיים מחולל דוחות של מערכת מלמ אשר יאפשר שליפת נתונים לצורך בחינה של עובדי מחלקת השכר ומחלקת משאבי אנוש, כגון: עובדים המקבלים תוספת מנקו לאחר שנת 99, בדיקת כפילות בנק סניף חשבון וכו'.

המלצות

- א. על העירייה לפעול בכל האמצעים החוקיים העומדים לרשותה לקבלת הנתונים המצויים במערכת אוטומציה, ובכללם שקילת פנייה לערכאות משפטיות.
- ב. לפנות לחברת מלמ, לתאם הדרכה מלאה ויסודית על המערכת עבור עובדי מחלקת שכר ומנהל מחלקת משאבי אנוש וכן קבלת מדריך למשתמש. בנוסף, חשוב לפנות אל חברת מלמ ולדרוש, כי יוקצה רפרנט קבוע, בעל ניסיון בתחום השכר ברשויות מקומיות, על מנת שהתמיכה במחלקת שכר תהיה אפקטיבית ומספקת.
- ג. פנייה לחברת מלמ לשם הגדרה מחודשת של הדוחות המובנים.
- ד. פנייה לחברת מלמ מערכת מלמ לשם הוספת הנתון "וותק" בדוח מענק יובל.
- ה. פנייה לחברת מלמ על מנת לגבש פתרון לבעיית מחולל דוחות על פי צרכי מחלקת שכר.

פרק- תוספות שכר ייחודיות**5. תוספת מאמץ וכפיים**

סעיף 26.971 לחוקת העבודה קובע, כי מוענק גמול לעידוד לספיגת עבודה בשיעור על עד 10% מהשכר הכולל עבור פועלים בעבודות כפיים פיזיות, במגמה לקדם את שכרם של העובדים בעבודות כפיים פיזיות מתוך הכרה בצורך לעודד עובדים כאלה להתמיד בעבודתם ומתן תמורה שווה עבור עבודתם.

ההסדר חל על עובדים מקצועיים ובלתי מקצועיים המדורגים על פי אחת מדרגות הדירוג (האחיד) לעובדי מינהל ושירותים עד לדרגת השיא של עיסוקם והמועסקים כפועלים בתפקידים, כגון: מתכת, ביוב, כבישים ומדרכות, חפירות, ריצוף, חשמלאות, שרברבות, תאורת רחובות, נגרות, סיוד וגינון.

ההסדר אינו חל על עובדים בתפקדי השגחה, פיקוח וניהול, נהגים, עובדי תברואה, שרתים ועובדי ניקיון בבתי ספר. לפי תנאי עבודה ותנאים נלווים לסייעות פדגוגיות בחינוך המיוחד, הסייעת זכאית לתוספת מאמץ של עד 10% לשכרה עבור המאמץ המיוחד שבעבודה עם אוכלוסיית החינוך המיוחד.

נכון לאוקטובר 2011, נהנו מתוספת מאמץ וכפיים 201 עובדים (כ- 30% מעובדי העירייה), בעלות חודשית בסך 82,425 ₪. ישנם שני סוגי סמלי רכיב שכר במערכת מלמ עבור תוספת זו: תוספת מאמץ כפיים- סמל רכיב שכר 491 ותוספת עבודת כפיים- סמל רכיב שכר 57. לדברי מנהלת מחלקת שכר ומנהל משאבי אנוש אין הבדל בין שני הסמלים ומדובר באותה התוספת. עבור הביקורת הופק דוח ממערכת מלם, המכיל את שני הסמלים הקיימים עבור תוספת מאמץ כפיים.

ממצאים**א. תוספת מאמץ כפיים- סמל רכיב שכר 491**

נכון לאוקטובר 2011 קיימים 124 עובדים אשר נהנים מתוספת מאמץ כפיים ברכיב סמל זה:

☒ 122 עובדים החלו העסקתם לפני שנת 1999. הסכם 99 קובע, כי כל עובד שקיבל גמול זה ביום חתימת ההסכם, אף אם אינו זכאי לו על פי חוקת העבודה, תנאי שכרו מתקבעים ולא ניתן לגרוע משכרו תוספת זו.

הערת הביקורת: במערכת מלם לא מוזן תאריך מתן התוספת, אשר חיוני לעריכת בקרה יעילה. אם התוספת ניתנה לפני שנת 1999 אין טעם לבקרה. אולם, ככל שישנם עובדים שהחלו העסקתם לפני שנת 1999, אך התוספת הוענקה להם לאחר שנחתם הסכם 99, לא ניתן לאתרם באמצעות מערכת מלם ולערוך בקרה לבדיקת זכאותם לתוספת.

☒ קיימים 12 עובדים בסמל עיסוק זה, אשר החלו העסקתם לאחר הסכם 1999. מתוכם מקבלות 2 עובדות את התוספת. על פי התיעוד בתיקם האישי, עובדת אחת נמצאה כזכאית לתוספת (מכח פנסיית שאירים) ואילו העובדת השנייה סייעת לגנת ב' אינה זכאית לתוספת.

☒ תוספת עבודת כפיים- סמל רכיב שכר 57

נכון לאוקטובר 2011 קיימים 77 עובדים אשר נהנים מתוספת מאמץ כפיים ברכיב זה:

☒ 68 עובדים החלו העסקתם לפני שנת 1999. מתוכם, מצאה הביקורת עובדת, שאומנם החלה העסקתה לפני שנת 1999, אך קיבלה את התוספת בשנת 2008, ועל פי חוקת העבודה אינה זכאית לקבלה.

☒ 9 עובדים החלו העסקתם לאחר הסכם 99 ומקבלים תוספת עבודת כפיים, זאת למרות שעל פי חוקת העבודה הם אינם זכאים לקבלה.

סיכומו של דבר, תוספת זו ניתנה ל- 11 עובדים על פי הנחיית מנהל מחלקת משאבי אנוש בניגוד להוראות חוקת העבודה.

המלצה

בחינת כלל העובדים הזכאים לתוספת מאמץ כפיים לאחר שנת 99 תוך בחינה פרטנית של העובדים המוצגים בנספחים 1 עד 4, וביצוע הסרה של זכאות העובדים לתוספת זו במידה והללו אינם עומדים בהוראות החוק.

6. מענק יובל

סעיף 26.82 לחוקת העבודה קובע, כי בכל שנה משולם מענק יובל לוותיקי השירות הציבורי במועד תשלום משכורת חודש ספטמבר. הוותק הנדרש הינו 25 שנים לפחות. שווי המענק (למעט עו"ס) הוא 60% מהשכר המשולב והתוספות המהוות בסיס לחישוב שעות נוספות בחודש ספטמבר של שנת המענק.

העובדים הזכאים למענק הינם עובדים המדורגים בדירוגים הבאים: עובדי מינהל ושירותים, מהנדסים, הנדסיים, טכנאים, מח"ר, עיתונאים, עובדים סוציאליים, אחים ואחיות. עובדים המדורגים בדירוג עובדי חינוך נוער וקהילה המועסקים בתפקידים מנהליים וכן מדריכים בפועל. בדו"ח תוספות למשכורת- 1/11/2004 - 1/10/2011 מענק יובל, שהופק ממערכת מלם- שכר ביום 9.11.2011, קיימים 16 עובדים הנהנים ממענק היובל, בסמל רכיב שכר 26.

ממצאים

א. לדברי מנהלת מדור שכר, המענק ניתן אוטומטית על ידי מערכת מלם, ובהתאם להסכם הקיבוצי של כל סקטור. הביקורת דגמה 5 תיקים אישיים של העובדים. הביקורת מצאה, כי כל חמשת העובדים מדורגים בדירוגים הזכאים לקבלת מענק יובל ובעלי הוותק הנדרש על פי הוראות סעיף 26.82 לחוקת העבודה.

7. תוספת מנקו

סעיף 26.88 לחוקת העבודה קובע, כי עובדים שבמסגרת עבודתם מועסקים בפועל בתפקידי גביית המחאות או מזומנים, זכאים לתשלום על בסיס חודשי, שנקרא: תשלום מנקו.

שיעור תשלום מנקו לחודש מותנה בגביית כספיים בסך מינימאלי חודשי. עדכון תעריפי הגבייה השנתית ותשלום המנקו, נעשה אחת לשנה ב- 1 לחודש פברואר של כל שנה, בשיעור עלית המדד בשנה החולפת. על פי האוגדן, שיעורי הגבייה ותוספת מנקו נכון ליום 1.2.2011 הינה כדלקמן:

תוספת מנקו לחודש בש"ח	סכום הגבייה השנתי בש"ח		דרגה
	עד	מ-	
47.48	38,899	20,704	1
67.84	77,799	38,900	2
108.69	155,370	77,800	3
173.78	ומעלה	155,371	4

בדוח "תוספות לשכר" עבור ספטמבר 2011 שהופק ממערכת מלמ, נמצאו 43 עובדים הנהנים מתוספת מנקו בסמל רכיב שכר 116, בסכום כולל של 6,765 ₪.

ממצאים

א. מחלקת משאבי אנוש מוסרת באמצעות טופס ידני הוראה למתן תוספת מנקו עובד, ועובדי מחלקת השכר מזינה את הנתונים בהתאם. לאחר קביעת הדרגה של התוספת (שכאמור נקבעת בהתאם לסכומי גבייה) לא נערכת בחינה אחת לשנה של סכומי הגבייה שנגבו בפועל על ידי הזכאים לתוספת; כך שלא מתבצע עדכון של סכום התוספת בהתאם לסכום הגבייה בפועל.

ב. נמצא עובד הנהנה מתוספת מנקו החל מ- 1/1/2007, הסך הכולל נכון לסוף שנת 2011 המסתכם בכ- 10,000 ₪. מעיון בתיקו האישי עולה, כי העילה למתן התוספת לכאורה בשל עיסוקו בגבייה וכאסמכתא לכך נמצאת בתיק טבלה המופנת לגזבר הרשות מטעם העובד ובה פירוט משנת 1997 של הכנסות תוכנית קרב בהיקפים של 1.5 – מיליון ₪ בשנה.

העובד משמש בתפקידו כתקציבן אגף החינוך. בתוך כך ובמסגרת תפקידו פועל בעבודת מטה בנושאים כספיים, לרבות קרן קרב, ביטוחים וכדומה. העיסוק השוטף במקרה זה **אינו עולה עם הגדרת פעולות הגבייה כאמור בסעיף 26.88 לחוקת העבודה וכל פרשנות אחרת אינה ראויה.** לאור האמור, יש לבטל את התוספת בדיעבד.

- ג. נדגמו תיקים אישיים של 4 עובדים אשר נהנים מתוספת מנקו. נמצא כי, אכן עובדים אלה עוסקים בגבייה, תיקם האישי קיים טופס החתום על ידי מנהל משאבי אנוש המודיע למחלקת שכר על זכאות לתוספת מנקו בדרגה 4.
- ד. דרגת הגבייה נקבעת על פי סכומי הגבייה השנתיים. הביקורת העלתה, כי הדרגה שנקבעה הינה קבועה. מחלקת משאבי אנוש אינה בוחנת אחת לשנה את הזכאות לדרגה בהתאם לסכומי הגבייה שנקבעו באוגדן.
- ה. הביקורת ערכה הצלבה בין סמל העיסוק של עובדים אלה לכלל העובדים ברשות על מנת לאתר עובדים עם אותו סמל עיסוק שאינם מקבלים את התוספת- נמצא תקין, כי כל העובדים העוסקים באותו סמל עיסוק אכן מקבלים את תוספת המנקו.
- סיכומו של דבר, על פי הנחיית מנהל מחלקת משאבי אנוש ניתנה תוספת מנקו לעובד, שפרטיו מצוינים בסעיף 7 (ב) לעיל, אשר אינו עוסק בגבייה, ולפיכך אינו זכאי לתוספת.

המלצות

- ✓ לבטל לאתר את תוספת המנקו לעובד שאינו עוסק בגבייה, ולדרוש את השבת הכספים ששולמו ביתר בגין תוספת זו.
- ✓ לקבל מידי שנה את סכומי הגבייה שנגבו בפועל בשנה החולפת על ידי העובדים הנהנים מתוספת מנקו לצורך מתן דרגה מעודכנת לתוספת עתידית.

8. שעות כוננות ותוספת כוננות

סעיף 27.8 לחוקת העבודה וסעיף 4.3.3 לאוגדן עוסק בתוספת שכר עבור שעות כוננות. עובדים ברשויות המקומיות מכל הדירוגים שלגביהם לא נקבעו בהסכמים ארציים הוראות מיוחדות בנושא כוננות, הנדרשים להימצא בכוננות בביתם לרגל צרכי העבודה, אחרי שעות העבודה, יקבלו תשלום עבור הכוננות, כפי שמפורט בסעיף.

על פי "דוח מדגם תוספות שכר", שהופק עבור הביקורת ממערכת מלמ עבור אוקטובר 2011, קיימים 40 עובדים הנהנים מתוספת שעות כוננות, סמל רכיב השכר הוא 187, ו- 13 עובדים הנהנים מתוספת כוננות, סמל רכיב השכר הוא 167.

ממצאים

- א. שעות כוננות - סמל רכיב שכר 187 - כל 40 העובדים שקיבלו תוספת זו, החלו העסקתם לפני שנת 99. משמע, ביום חתימת ההסכם קיבוצי בשנת 1999, תנאי שכרם התקבע, והם נהנים מתוספת שעות כוננות מכח ההסכם הקיבוצי, אף אם אינם זכאים לה על פי הגדרת סעיף 4.3.3 לאוגדן.

ב. תוספת כוננות- סמל רכיב שכר 167 – 12 עובדים הנהנים מתוספת זו , החלו עבודתם לפני שנת 99. עובדת אחת בלבד, החלה עבודתה לאחר 99. הביקורת מצאה, כי העובדת זכאית לקבלת התוספת.

ג. "דוח רישום כוננות לפקידי סעד"

על פי תקנון העבודה הסוציאלי, שמפרסם משרד הרווחה והעבודה: "בכל מחלקה לשירותים חברתיים יהיה לפחות עובד אחד שמונה לעובד סוציאלי לחוק... תכנון מועדי הכוננויות וחלוקתן בין העובדים סוציאליים לחוק, ייעשה ע"י מנהל המחלקה לשירותים חברתיים בתיאום עם העובדים הסוציאליים לחוק...העובד סוציאלי לחוק ידווח על הכוננויות - בטופס דו"ח רישום כוננויות...את טופס הדיווח, על העובד סוציאלי לחוק להעביר מידי חודש למפקח...המשרד יזכה את הרשויות המקומיות בגין ההוצאה בקובץ כוח אדם, בהסתמך על הדיווח בטופס."

נמצא, כי 13 העובדים הנהנים מהתוספת על פי סמל רכיב שכר 167, מועסקים בתפקידים הבאים: 8 עו"ס, 3 מנהלי מחלקה, רכז התנדבות ויועץ, ומקבלים את תוספת זו עבור כוננותם כעובדים סוציאליים. בכל חודש העובדים ממלאים ב"דוח רישום כוננות לפקידי סעד" את השעות והימים בהם היו בכוננות. לאחר מכן, הדוח מוגש למשרד הרווחה, אשר משתתף בהוצאות רכיב שכר זה.

9. צבירת ימי חופשה ומחלה

סעיף 33 בפרק ט' לחוקת העבודה קובע: "הזכות לחופשה שנתית היא מיום היכנסו של העובד לעבודה הוא זכאי לקבלה רק לאחר שעבד שישה חודשים רצופים החופשה ניתנת על פי הסכמים קיבוציים ובכפוף לחוק חופשה ומנוחה." עובדי העירייה זכאים לצבירת 22 ימי חופשה בשנה. לפיכך, על מערכת מלמ לזקוף 1.83 ימי חופשה לזכותו של העובד עבור כל חודש עבודה.

סעיף 46 בפרק י"א לחוקת העבודה קובע, כדלקמן: "לכל עובד חודשי הזכות לחופשת מחלה בתשלום משכורת מלאה בשיעור של חודש לשנה בזכות צבירה של כל שנות העבודה בניכוי הימים שחלה בהם." לפיכך, על מערכת מלמ לזקוף 2.5 ימי מחלה לזכותו של העובד עבור כל חודש עבודה.

סעיף 34 בפרק ט' לחוקת העבודה קובע: "אין לצבור חופשה אלא על פי הסכמת הרשות המקומית, אך לא יותר מאשר 65 יום למועסקים 6 ימים בשבוע ו- 55 יום למועסקים בשבוע בן 5 ימים בשבוע."

ממצאים

- א. צבירת ימי חופשה מירבית- נכון לאוקטובר 2011 נמצאו 35 עובדים, אשר במצטבר צברו כ- 201 ימי חופשה מעל למכסה המקסימאלית על פי הוראות חוקת העבודה. בחודש ינואר 2012 הרשות פעלה נכון ומחקה ימים עודפים אלה. אולם, ידוע העובדים על מספר ימי החופשה העודפים שעתידים להימחק התבצע במהלך חודש דצמבר 2011. בשלב זה, לא נותר לעובד ולמנהלו זמן מספק להיערך לניצול ימי החופשה. בנוסף, באופן זה לא מוצגים בפני העובדים 2.5 ימי חופשה נוספים אשר נצברים לזכותם בגין חודש דצמבר 2011. בכך, נפגעות זכויות העובדים לנצל חופשה להם זכאים. (נדרשת התראה מוקדמת יותר).
- ב. רישום נתונים במערכת מלמ- כאשר עובד צובר חופשה מעל לכמות הימים המותרת על פי האמור בסעיף 34 לחוקת העבודה, בתחילת שנה אזרחית חדשה נמחקים הימים החורגים מהמכסה המקסימאלית (55 יום למועסקים 5 ימים בשבוע). לצורכי בקרה, הפעולה נרשמת במערכת מלמ כניצול ימי חופשה ולא כגריעה בהתאם להוראות חוקת העבודה למרות שימים אלה לא נוצלו על ידי העובד. (רישום נכון מתבקש לצורכי בקרה)
- ג. אי צבירת ימי חופשה ומחלה- מערכת PICO אמורה לזקוף אוטומטית ימי חופשה ומחלה עבור כל חודש עבודה. לאחר מכן, מערכת מלמ אמורה להתעדכן בנתונים אלה באמצעות ממשק מקוון.
- נמצאו 9 עובדים אשר לא זוכו במערכת מלמ בימי חופשה בחודש ספטמבר 2011.
- נמצאו 12 עובדים אשר לא זוכו במערכת מלמ בימי מחלה בחודש ספטמבר 2011.
- מדובר בהפרה של החוק ופגיעה בזכויות העובדים. הביקורת סבורה, כי קיים ספק לרמת הממשק בין מערכת PICO לבין מערכת מלמ.**
- ד. יתרת ימי חופשה שלילית- נמצאו 26 עובדים להם יתרת פתיחה או יתרת סגירה נמוכה מאפס, בסה"כ יתרה שלילית 93.6 ימים. משמע, העירייה שילמה לעובדים אלה עבור 93.6 ימי עבודה, כאשר בפועל לא נכחו בעבודתם. עובדים אלה ניצלו בין חצי יום ל- 13 ימי חופשה מעבר למכסה העומדת לרשותם.

הביקורת העלתה, כי מחלקת משאבי אנוש מאפשרת ניצול ימי חופשה מעבר למכסה הקיימת לעובדים ללא מדיניות מוסדרת. **זאת ועוד, עבור חלק מהעובדים ניתנה האפשרות לנצל ימי חופשה מעבר למכסה הקיימת בעוד לעובדים אחרים מנכים משכרם בגין היעדרות.** הביקורת סבורה, כי על מחלקת משאבי אנוש לנהוג במדיניות שווה כלפי כל העובדים בעירייה.

המלצות

1. ליידע את העובדים ומנהליהם במחצית השנה על יתרת ימי החופשה ולהתריע בפניהם על גריעת ימי חופשה החורגים מעבר למכסה המותרת על פי חוקת העבודה.
2. על מנת שהעובד יהיה מודע לגריעת הימים ובכדי למנוע הטעייתו, כאשר מתבצעת גריעה של ימי חופשה מעבר למכסה המקסימאלית, יש לציין זאת נכונה במערכת מלמ ובתלוש השכר.
3. לתקן מיידית את מכסת ימי החופשה והמחלה להם זכאים העובדים, שפרטיהם מופיעים בנספחים 8 ו-9. כן, יש לבחון את בקרות שלמות הממשק בין מערכת PICO למערכת מלמ, על מנת לאתר מדוע לעובדים אלה לא דווח זיכוי במערכת מלמ.
4. על עובדי מחלקת שכר לערוך בדיקה חודשית על מנת לוודא, כי נתוני החופשה ומחלה נקלטו ממערכת PICO באופן מדויק במערכת מלמ ולתקנם במידת הצורך.
5. לעגן בנוהל עבודה מדיניות משאבי אנוש בנושא צבירת ימי חופשה שלילית, ולהחילה באופן שווה עבור כלל העובדים.

11. שינוי שיעור משרה לעניין ימי מחלה וחופשה

כפי שידוע ועפ"י חוקת העבודה בשלטון המקומי, עובדים זכאים ל-30 ימי מחלה בשנה (צבירה), או ניצול) היינו, לפי 2.5 ימים לחודש. ובאופן דומה העובדים זכאים ל-22 ימי חופשה היינו, 1.83 יום לחודש.

המעבר של עובדים מחלקיות משרה למשרה מלאה, או כל הגדלה מעבר למצב הקודם, מחייבת מטבע הדברים לבצע התאמה של יתרות ימי החופשה והמחלה בהתאם. כלומר, במקרה של הגדלת שיעור משרה, הדבר מחייב הקטנת היתרות בשיעור הגדלת המשרה (חופשה במחלה) מיד עם תחילת היקף המשרה החדשה.

במלים אחרות, היתרות ערב הגדלת המשרה, מהוות צבירה על פי שיעור המשרה (הנמוך ממשרה מלאה) עם המעבר למשרה מלאה, נדרשת התאמת היתרה כאמור, שאם לא כן יותרו לזכות העובד ימים הנובעים מהיקף המשרה הקודם אשר ינוצלו בתשלום מלא לפי ימי עבודה מלאים. בהעדר התאמה הדבר ישית על הרשות התחייבות כספית מיותרת.

הערה

מערכת (מל"ס), אינה מבצעת התאמה זו באופן מובנה ונדמה כי גם הרשות לא נתנה דעתה על כך. הביקורת אתרה מדגמית עובד אשר משרתו הוגדלה מ-50% להיקף משרה מלא ולא נעשתה התאמת יתרות כמתבקש.

להלן המחשה לאמור בגין עובד זה:

פרטים	ימי חופשה	ימי מחלה	שיעור משרה
יתרה לפני גידול משרה	14.91	53.5	50%
גריעה (מתבקשת)	-7.455	-26.75	
יתרה חדשה	7.455	26.75	100%

המלצה:

אין בהמחשה הנ"ל בכדי לבטא את כלל השינויים בשיעורי משרה שהיו לעניין זה. אשר על כן, מתבקש לשחזר במקום שהיו שינויים בהגדלת משרה ולבצע התאמות בדיעבד באופן שיוקטנו היתרות שיעור הגידול ממועד הגדלת המשרה. כמו כן מומלץ לקבע פרמטר זה במערכת מל"ם באופן מובנה (זה ניתן מבחינה טכנית) ולגבות במקביל במסגרת נוהל.

12. הוצאות רכב

סעיף 4-4.4.6 לאוגדן, קובע: הרשות יכולה להחזיר הוצאות נסיעה בתפקיד לבעלי רכב אישי אשר משתמשים ברכבם הפרטי לצורך מילוי תפקיד, תעריף החזר הוצאות יתבסס על ההוצאות הקבועות והמשתנות. ההוצאות המשתנות ישולמו ע"פ מספר הק"מ עליהם ידווח, במסגרת המכסה המאושרת.

ההוצאות כוללות: דלק על פי מכסת ק"מ, אגרת רישיון רכב, ביטוח חובה וביטוח מקיף. על פי נוהל להחזר הוצאות רכב לעובדי הרשות- תיקון מספר 8 מיום 21.3.2011 שפורסם באוגדן, מדרג רמת הניידות מותאמת למס' הק"מ ע"פ ההסכם הקיבוצי. קיימים 4 דרגות ניידות בסעיפים תקציביים 9, 14, 15, 16, 17. להלן המפתחות שנקבעו:

מס'	תפקיד	מכסת ק"מ לחודש בדיווח	דרגת ניידות
1	"מנהל אגף"	1000	ד'
2	"מנהל מחלקה"	700-800	ג'
3	"מנהל מדור"	550-650	ב'
4	עובד סוציאלי ופסיכולוג בחלקיות משרה, ספרן, מזכירת מחלקה, לבורנט בביה"ס.	375-475	א'

על פי דו"ח אחזקת רכב שהופק ממערכת מלמ, נכון לשנת 2011 קיימים 212 עובדים אשר מקבלים החזר אחזקת רכב. להלן התפלגות מספר העובדים ומכסת הק"מ לחודש.

מכסת עובדים ק"מ	כמות עובדים
1500	6
1200	11
1000	19
833	2
800	20
750	7
700	11
662-681	2
650	52
550	26
עד 500	56

ממצאים

הביקורת דגמה 10 תיקים אישיים של עובדים, להלן ממצאיה:

- א. עובדים אלה זכאים להחזר הוצאות על פי הנוהל להחזר הוצאות רכב לעובדי הרשות.
- ב. קיים אישור בתיק ממחלקת משאבי אנוש, בו נקבעה דרגת הניידות שהוענקה להם. הדרגה שנקבעה תואמת לתפקידם.
- ג. כל החוזרים בגין אחזקת רכב שאושרו על ידי מחלקת שכר תואמים לקבלות שהוגשו על ידי העובדים. אולם, עולה, כי אחת העובדות הציגה העברת בעלות על רכב מיום 10.1.2011, כאשר **רישיון הרכב שולם 3 חודשים בטרם העברת הבעלות**, כבר ביום 17.10.2010. כלומר, רישיון הרכב שולם על ידי הבעלים הקודמים ולא על ידה. **המשמעות הינה קבלת החזר מלא עבור רישיון הרכב על אף שאינה זכאית לכך**. יצוין, כי בתיק קיים תיעוד עבור רישיון רכב נוסף על שם הבעלים הקודמים והסכם העברת בעלות לאחר ששולם רישיון הרכב.

המלצות

- א. לדרוש מהעובדת את השבת החזר הפרש תשלום עבור רישיון רכב.
- ב. יש לעגן בנוהל כתוב במחלקת שכר את תהליך הבדיקה והאישור עבור החזר הוצאות רכב, שיכלול, בין היתר, כי החזר הוצאות רכב יבוצע כנגד הצגת רישיון רכב ותעודות ביטוח על שם העובד הזכאי להחזר.

13. דוח הלוואות לעובדים

מנתוני המערכת עולה, כי הרשות המקומית משמשת כמסלקה לטובת הבנקים בגין הלוואות עובדים בהיקף של כ- 4.3 מיליון ₪ (בין השנים 2008-2011). עיון בנתונים מראה, כי הרשות משמשת מעין מתווך בין הלווה (להלן: העובד) ובין הבנקים השונים וזאת מבלי שנחתם הסכם מסודר בנושא. בנתונים מראים, שהיקף הלוואות שנטלו העובדים מהבנקים מסתכם בכ- 4.3 מיליון ש"ח המתפלגים כלהלן:

בשנת 2011 סך 1.6 מיליון ₪.
 בשנת 2010 סך 0.85 מיליון ₪.
 בשנת 2009 סך 1.2 מיליון ₪.
 בשנת 2008 כ- 0.4 מיליון ₪.
 בשנת 2007 כ- 0.3 מיליון ₪.

סכומי הלוואות בטווחים שבין 10,000 ₪ עד 100,000 ₪ להלוואה. בתוך כך נמצאו 3 עובדים אשר נטלו 4 הלוואות בהיקף 100,000 ₪ כ"א. במסגרת זו אחד העובדים לקח הלוואה כפולה בשווי כולל 200,000 ₪. כ- 15 עובדים לפחות נטלו יותר מהלוואה אחת בתקופות הנ"ל. לסיכום נמצאו 81 עובדים שנטלו 96 הלוואות בסה"כ.

יש לציין, כי הרשות מחתימה את העובד על הצהרה לעניין מחויבותו של העובד עם כל המשתמע מכך, כמו גם שחרור הרשות מכל אחריות בהקשר זה. העובדים בחתימתם מנחים לרשות זכות לניכוי משכרם במסגרת הוראה בלתי חוזרת.

הליך מתן הלוואות

עובדים המבקשים לקבל הלוואה פונים אל מנהלת מחלקת החשבונות, מנהלת החשבונות בודקת שנות הוותק של העובד, השכר וחובות ככל שישנם, ומעבירה נתונים אלה לגזבר. כל בקשה נידונה לגופה על ידי הגזבר בהתייעצות עם מנהלת מחלקת חשבונות. במידה והוחלט לאשר את הבקשה, העירייה פונה לבנק ונותנת המלצה למתן הלוואה.

הבנק עורך בדיקה מטעמו, ומחליט באם לאשר את מתן הלוואה או לדחותה. במידה והבנק מאשר את מתן הלוואה, העובד נוטל אותה על שמו ונושא באחריות המלאה להשבתה. בכל מקרה, העירייה אינה משמשת כערבה להחזרת הלוואה אלא כמסלקה בלבד; בכל חודש מחלקת שכר גורעת משכרו של העובד את סכום ההחזר החודשי של הלוואה ומעבירה אותו לבנק. העירייה מחתימה את העובד על טופס לפיו במידה והוא מסיים את עבודתו בעירייה, הוא מתחייב לפרוע את מלוא סכום הלוואה מיידית.

הערות הביקורת

בטופס ההפניה לבנק שבה הרשות מהווה גורם ממליץ מצוין בסעיף 3 כלהלן: **"בהתאם למוסכם ביננו, הננו ממליצים לאשר לו הלוואה ע"ס ... בריבית של ... לתקופה של ... הוצאות הקמת ההלוואה יחולו על הלווים בניכוי ממשכורת עפ"י הוראה בלתי חוזרת"**

בגזברות הרשות לא יכלו להמציא הסכם ככל שקיים בעניין זה ויש להניח שאין הסכמים בכתב עם הבנקים השונים. הרשות מהווה למעשה מסלקה לכל דבר ועניין לטובת הבנקים במשך שנים. מיותר לציין כי דבר הכרוך בעבודת פקידות ניירת, פעילות מדור שכר לסילוק ההלוואה דרך תלוש השכר, הכנת פקודות מסב לבנקים וכו'. לנוכח זאת לא ברור מהי ההטבה אם בכלל שפעילות זו הניבה לטובת העובדים (להלן: תנאי ההלוואה). **בהעדר הסכמים, לא הוכח לביקורת מהי ההטבה המוענקת לעובדים בהסדר זה.**

עובדת בכירה בגזברות הבהירה, שמתוקף תפקידה מול הבנקים היא זו שבאה בדברים עם הבנקים לקביעת תנאי הלוואה נוחים לעובדי הרשות, ובעקבות מגעים אלה הבנקים מפרסמים לעובדי הרשות פליירים המפרטים תנאי הלוואות. **עם כל הכוונות הטובות של העובדת לעניין זה, התקשרות שלא בדרך הסכם, אינה תואמת נורמות התנהלות בגוף ציבורי.**

יתר על כן מראית העין נפגמת, לנוכח העובדה שמי שניהלה את המגעים עם הבנקים נטלה בעצמה הלוואה. (ואין בכך בכדי להמעיט מיושרה האישי של העובדת שפעלה בתום לב).

לא קיימת ברשות מדיניות סדורה וקריטריונים לעניין היקף ההלוואות ותקרת שיעור הניכוי מהשכר. בהעדר קביעה אפשר ועובדים יוותרו עם שכר חודשי נמוך לקיום בעידוד עקיף של הרשות. בעניין זה נמסר במהלך הביקורת, כי הגזבר אכן החל לנקוט במדיניות הקובעת שגובה ההלוואה לא יעלה על פי עשר מהשכר (לעניין רמת החוזר).

טופסי הלוואות והתחייבויות העובדים כלפי הרשות, מתויקים בגזברות ולא בתיקים האישי של העובדים. בסיכומו של דבר, אין נוהל הלוואות כמתבקש לנוכח היקף הלוואות הקיימות.

במכלול ההלוואות נמצאו ארבעה עובדים, אשר נטלו הלוואות מקופת הרשות והתחייבות מופיעה בתלוש השכר. מאחר ומדובר כאמור רק בארבעה עובדים משנת 2007 הביקורת רואה מקרים אלו כחריגים ולא תופעה. (סך הקרן כ-130 אש"ח).

המלצות

- ✓ קביעת קריטריונים ברורים על פיהם מתקבלת ההחלטה לאישור או סירוב מתן המלצה וסילוק הלוואה מהשכר ולפרסמם בפני כלל עובדי העירייה.
- ✓ לעגן בנוהל כתוב את הליך ההלוואות מראשיתו ועד סופו.
- ✓ לבחון מבחינה משפטית האם נחוץ הסכם עם הבנק, על מנת שלא יבוא בכל דרישה או כל טענה אל הרשות במידה ותתעורר בעיה עם החזר ההלוואה.

12. לימודים להשכלה גבוהה – במימון הרשות

מסקירת נתוני הרשות שקובצו ממדור משאבי אנוש וממדור השכר עולה, כי בין השנים 2007-2011 אושרו ל-25 עובדים לימודים לרכישת השכלה גבוהה. מרביתם קיבלו או זכאים לקבל מלגה עירונית לשכר לימוד וזאת בנוסף לימי הלימודים על חשבון העבודה הלימודים נתנו ואושרו בעיקר ע"י מנכ"לית העירייה.

העלות הכוללת ששולמה עד כה לעובדים מסתכמת בסך כ-73,000 ₪. בדיקה מדגמית לבחינת שיטת זקיפת התשלומים מעלה, כי הרשות נוהגת נכון ועפ"י חוק היות וההשתתפות מועברת דרך תלוש השכר כהכנסה בידי העובד לצורכי מ"ה.

תשלום חריג במיוחד - ללא אסמכתא לזכאות

במקרה חריג שאותר מעלה כי, לאחת העובדות שולמה השתתפות לכאורה לשכר לימוד בחודש ינואר 2009 בסך 7,313 ₪. עיון בתיקה האישי מעלה כי, לא קיימות אסמכתאות בגין תשלום זה וממילא אין אישור ללימודים אקדמיים. בבדיקה עם העובדת עולה, כי היא לא למדה לימודים אקדמיים ואינה זוכרת את מהות הסכום ששולם לה.

הערת הביקורת

על עובדת תשלום השתתפות הרשות, למדה הביקורת מתוך נתוני השכר ולא מתוך התיק האישי. לנוכח התשלום התמוה, מדור שכר התבקש לבדוק הנושא ולהשיב לביקורת. מבירור שנעשה ע"י מנהלת מדור שכר עולה אכן, כי התשלום ששולם בסך כ-7,300 ₪ (מלפני כ-3 שנים) **בטעות יסודו** וכי תדאג לנכות זאת משכרה כאשר העובדת תקבל תוספת הבראה וביגוד במועד הקבוע.

נדמה כי מעבר לעובדה ששולם סכום כספי ניכר בטעות, מדאיגה יותר התופעה שהמערכת בכללותה ועל נהליה אינה מתריעה על חריגה זו והדבר מעיד על בקרה נמוכה אם בכלל.

שעות נוספות

חוק שעות עבודה ומנוחה התשי"א-1951, חוק עבודת נשים התשי"ד-1954, והתקנות לחוקים הנ"ל שהותקנו ע"י שר העבודה, מסדירים את נושא ההעסקה של עובדים בשעות נוספות. כשעות נוספות מוגדרות שעות העבודה שהעובד עובד בפועל מעל מכסת שעות העבודה הרגילות, וזאת במטרה לאפשר במגבלות הקבועות בחוקים ו/או עפ"י ההיתרים שניתנו ע"י שר העבודה, להתגבר על עומס עבודה זמני או לבצע משימות זמניות מיוחדות.

סעיף 27 לחוקת העבודה - שעות עבודה ושעת נוספות

מס' שעות העבודה במשרדים הוא כנהוג במשרדי הממשלה. לוח שעות העבודה בכל יום מימות השבוע ייקבע בהתייעצות עם ועד העובדים. שעות העבודה של העובדים בכל ימות השנה הן 42.5 שעות בשבוע.

עובד/ת המועסק/ת במשרה מלאה, או חלקית זכאי/ת להפסקה אחת ביום עבודה עד $\frac{1}{2}$ שעה ההפסקה תהא על חשבון העובד/ת ובתיאום עם המעסיק. אם צרכי עבודה יוצאים מן הכלל מחייבים להעסיק עובד שעות נוספות, תשלם הרשות לעובד תמורת השעות הנוספות שהעובד יעבוד לפי דרישתו: בעד 2 השעות הנוספות הראשונות לאחר יום העבודה הרגיל – 125% ולאחר השעתיים הראשונות – 150% מהשכר שלו לכל שעה נוספת.

במסגרת סעיף זה, התבקש מנהל המנגנון להעביר פרטים המפורט להלן:

1. מדיניות העירייה בנושא שעות נוספות לעובדים, בתוך כך נתבקש להסביר, באם קיימות מכסות וכיצד נקבעו?
2. מה הם אמצעי הבקרה הקיימים לפיקוח על הנושא.
3. איזה נהלים קיימים, אם קיימים בנושא.

לדברי מנהל משאבי אנוש, בתחילת שנת 2004 יצאה הנחייה גורפת מטעם מנכ"לית הרשות, שאין שעות נוספות, אלא אם כן הדבר מתבקש לאחר בדיקה. לדבריו לנוכח קביעה זו, הוחל בהדרגה לאשר עפ"י הצרכים ולאחר בחינה ואישור המנכ"לית. כגון: עבודת הפקחים בימי שישי, עבודת הוטרינר בימי שישי, תורנים במחלקת המים וכו'.

להלן פירוט כמות ועלות שעות הנוספות לשנים 2008 עד 2011

השנה	כמות עובדים	סך שעות	עלות בש"ח
2008	104	18,899	638,534
2009	110	15,459	582,683
2010	110	16,941	628,813
2011	136	20,093	803,655
סה"כ	115	71,391	2,653,685

* הנתונים אינם כוללים ש.נ ל-2 עובדים באגף החינוך (עפ"י הסכם עבודה כ-60 שעות בחודש)

נתוני השעות הנוספות שבטבלה מיוחסים אך ורק לשעות עפ"י דיווח בפועל של העובדים. כלומר, הסעיף אינו כולל שעות כונן (לעובדות סוציאליות ובעלי תפקידים אחרים) וכן לא כולל שעות נוספות גלובליות, שני הפרמטרים לעיל, הינם ספיחים כנובע מהסכם עבודה שנחתם בשנת 1999 (הסכם קיבוצי).

מרכיב עלות שעות נוספות של כ-10% מהעובדים בממוצע מהווה כ-70% מכלל עלות השעות הנוספות. ניתוח הנתונים הנ"ל מעלה כי קיים גרעין קשה של כ-9 עובדים המקבלים באופן קבוע שעות נוספות בדיווח בשנים שנבחנו (הנ"ל) ומסתכמות כלהלן:

מס"ד	תפקיד	סה"כ שעות
1	פקח בנייה	3,448
2	סייעת-נאות אילנה	2,891
3	מנהל מח' תשתיות	2,276
4	פקח גינון	2,245
5	מנהל מח' ביטחון	2,120
6	מנהל מדור חשמל	2,120
7	מנהל מדור חשמל	1,960
8	מתאם לשכות	1,775
9	מנהל מח' ספורט	1,230
	סה"כ	20,065

שעות נוספות בהסכם העסקת עובדים

נמצאו לפחות 3 מקרים בהן הרשות התחייבה מראש על שעות נוספות לעובד שלא יעלו על היקף מסוים. מדיניות קביעה זו מבטאת מראש היקף העסקה העולה על משרה מלאה ובעלות נוספת. לא ברור מדוע הרשות מתחייבת מראש שכן ככל שיידרש בסמכותה לאשר שעות נוספות עפ"י הצורך. מתכונת זו בהכרח מזמינה דיווח קבוע בשעות נוספות כפי שאכן גם התברר הלכה למעשה.

לא קיים בספר התקציב של הרשות סעיף "שעות נוספות" וכך ההוצאות במרכיב זה כלולה גלובלית במסגרת סעיפי השכר השונים. מתכונת זו אינה ערובה לפיקוח ובקרה בסעיף זה.

אי הקפדה על קיום חוק שעות עבודה ומנוחה התשי"א-1951

נראה כי אין מודעים ברשות לקיומו של חוק שעות עבודה ומנוחה. זאת עולה נוכח היקף התופעה ורמת החריגות בהעסקת עובדים בשעות נוספות מעבר למותר. מנהל המנגנון אשר הופתע מקביעה זו, ביקש דוגמא לחריגה ובתשובה הביקורת הדגימה מלוא חופן דוגמאות משנים 2008-2011 כלהלן:

מס' סדורי	שם העובד	תאריך שכר	סך שעות נוספות
1	צ. ג.	אוגוסט 2008	142
2	"	אוגוסט 2009	93
3	"	אוגוסט 2010	136
4	"	אוגוסט 2011	171
5	ל. ד.	נובמבר 2011	119
6	ל.ע.	דצמבר 07 עד אפריל 09	100 בממוצע
7	ח. נ.	ינואר 2009	72
8	"	ינואר 2011	80
9	"	פברואר 2011	93
10	"	מרץ 2011	76
11	"	אפריל 2011	84
12	"	מאי 2011	71
13	כ. י.	אוגוסט 2010	159
14	"	ספטמבר 2010	80
15	"	אוגוסט 2011	77
16	ג. צ.	מרץ 2009	84
17	ד. מ.	אוגוסט 2010	113
18	"	אוגוסט 2011	141
19	"	ספטמבר 2011	77
20	ו. י.	אוגוסט 2008	127
21	"	אוגוסט 2010	104
22	"	אוגוסט 2011	102
23	ד.ש.	אוגוסט 2008	100
24	ס. מ.	אוגוסט 2008	110
25	"	אוגוסט 2010	108
26	"	אוגוסט 2011	104
27	ק. ח. כ.	יולי 2011	126
28	א. צ.	01/12/2007	131
29	"	01/01/2008	113
30	"	01/02/2008	137
31	"	01/03/2008	127
32	"	01/05/2009	124
33	"	01/11/2009	126
34	"	01/04/2010	79
35	"	01/05/2010	92
36	"	01/08/2011	78
37	"	01/09/2011	88
38	"	01/10/2011	85
39	"	01/11/2011	116
40	"	01/12/2011	88

הערה: שמות העובדים יוסרו בטיטה הסופית

הערות לטבלה

מהנתונים הנ"ל עולה כי התופעה קיימת במיוחד אצל מספר עובדים בתדירות גבוהה. כמו כן שיעור החריגה מהמותר גובל באי חוקיות לשמו. החוק מתיר עד 48 שעות חודשיות ובמקרים מיוחדים עד 60 שעות. אולם כפי שניתן לראות, שיעור החריגה לפרקים מגיע לכדי היקף של כמעט עוד משרה לאותו עובד. ראוי להעיר כי מעבר לקיום החוק כמתבקש, ספק אם התועלת השולית בתפוקת העבודה כדאית בהיקף זה.

חריגות הבולטות ביותר כפי שאותרו מתאפיינות אצל 5 עובדים לפחות בחודשי אוגוסט של השנה . אפשר והדבר נובע מלחץ לקראת פתיחת שנת הלימודים, יחד עם זאת במקרים אלה ראוי לתגבר בכוח אדם ולא להעמיס על עובדים בודדים את העבודה.

המלצות

- ❖ על מנת שיהיה ניתן לפקח על סעיף הוצאה זה מצד מקבלי החלטות, מומלץ לתקצב סעיף זה כסעיף מיוחד (להלן צבוע) בספר התקציב ובכך גם תקבע מדיניות סדורה בנושא.
- ❖ יש להנהיג דווח חודשי למנכ"ל הרשות ובו פירוט סך השעות שנוצלו, לצד שמות העובדים שבגינם שנוקפו לרבות, עלותם ובמידת הצורך במצטבר . דווח כאמור ישמש ככלי ניהולי לגורם המאשר.
- ❖ יש להקפיד על עמידה בחוק שעות עבודה ומנוחה ולצורך זה יש להגביל לאלתר את החריגות. כמו כן יש לקבוע כללי בקרה למניעת חריגות מעבר למותר.

אישורי עבודה נוספת לעובדים

כללי- ההיבט הנורמטיבי

סעיפים 178-182 לפקודת העיריות (נוסח חדש)- איסור עבודה נוספת של עובדי הרשות

הוראות החוק החלות על עובדי הרשויות המקומית, אוסרות על עובדים קבועים במשרה מלאה לעסוק בעבודה נוספת, במישרין או בעקיפין. הוראות החוק מסמיכות את ראש הרשות באישור המועצה לאשר לעובד, במקרים חריגים המנויים בחוק, לעבוד עבודה נוספת. ראש הרשות, באישור המועצה, מוסמך לאשר לעובד לעסוק בעבודת חוץ שלא על מנת לקבל פרס. ראש הרשות רשאי להתיר לעובד לעסוק בעבודה מדעית, אמנותית או ספרותית מחוץ לשירות המועצה, גם אם היא בהתקשרות קבועה .

המועצה רשאית להתיר לעובד לעסוק בעבודת חוץ בתמורה בהתקיים התנאים הבאים:

- היא לטובת הכלל;
- אינה עשויה לפגוע לרעה בתפקידיו של העובד ברשות;
- אין בה כדי ליצור התקשרות בין העובד לבין אדם, תאגיד או מוסד העומדים במגע כספי, מסחרי או ענייני עם הרשות;
- העובד הצהיר על הפרס שיקבל בעדה

החוק נועד למנוע מצב של ניגודי עניינים בין תפקידיו של העובד ברשות לעבודתו הנוספת מחוץ לרשות. החוק מחייב את העובד להצהיר על התמורה שהוא מקבל בגין העבודה הנוספת ובכך ניתן למועצה מידע שיש בו כדי להשפיע על החלטתה.

החובה למנוע מצב של ניגוד עניינים בין העובד לעסקים אחרים שלו, ולפקח כי העובד בשעות העבודה ברשות, עובד עבור הרשות, ולא עבור עסקו הפרטי, חלה על המעסיק – הרשות המקומית, גם אם אין הוראת חוק מפורשת, ובכפוף לזכויות הנובעות מחופש העיסוק, וכללי המידתיות. על האחראים על כוח אדם ברשות – מוטלת החובה לפקח כי הנורמות מתקיימות ולהוציא הנחיות מתאימות,

ממצאים

לקראת ביצוע בצוע הביקורת מנהל משאבי אנוש ברשות מתבקש להעביר את רשימת עובדים אשר שקיבלו היתר לעבודה נוספת ותוקף האישורים בהתאמה. בתשובה השיב, כי אינו עוסק בנושא והדבר מצוי בטיפולם של מנכ"לית הרשות. בעקבות זאת הנתונים התבקשו מלשכת המנכ"ל וזו העבירה את הטפסים והנתונים כפי שיפורט בהמשך.

הרשות פועלת בנושא במסגרת נוהל שיצא בחודש יולי 2009 וזאת בעקבות בקשה שהובאה לאישור מליאת המועצה 12/12 בחודש יוני 2009. במהלך הישיבה התעורר הצורך בקביעת נוהל למקרים אלה (היינו אישורי עבודה). שיכלול את כל הליך הבקשה, תוך בחינת חשש לניגוד אינטרסים, באיזה מידה הבקשה פוגעת בעבודת הרשות, השעות שהעובד מבקש ממקום העבודה ואת זה יבחן צוות מקצועי כאמור לעיל. תמצית החלטת מועצת העיר בעניין זה כלהלן:

החלטה: מליאת המועצה מחליטה להקים צוות מקצועי בראשות מנכ"לית העירייה, היועמ"ש, הגזבר ומחזיק תיק הרלוונטי של אותו עובד, שיבדוק בקשת העובד לעבודה נוספת – האם יש ניגוד אינטרסים, האם העבודה הנוספת אינה פוגעת בעבודת הרשות, מבחינת שעות, מקום עבודה וכו'. לאחר גיבוש המלצות הצוות המקצועי, תועבר הבקשה לאישור מליאת המועצה.

נוהל אישור עבודה נוספת

העקבות החלטת מועצת העיר כאמור פורסם בחודש יולי 2009 נוהל המושתת על סעיפים 178 עד 182 לפקודת העיריות לעניין אישור עבודה נוספת לעובדי הרשות במשרה מלאה. בכפוף לאמור הנוהל מפרט התניות ועמידה בתנאים לאישור בקשות עבודה ככל שיהיו.

לנוהל מצורף פורמט טופס בקשה של המבקש הכולל פרטים אישיים, פרטים על העבודה הנוספת, לרבות ציון התמורה בגין העבודה, התייחסות המבקש בשאלת ניגוד העניינים בגין עבודה זו, הנימוקים לבקשה, חתימת המבקש והמלצת הממונה הישיר. החלק האחרון של הטופס מיועד לרישום החלטת הוועדה (המלצה למועצת הרשות).

חסרונות הנוהל

- א. במסגרת ההתניות שבנוהל, לא נכללה ההתניה שבסעיף 180(4) לפקודה בדבר הצהרת המבקש על הפרס שיקבל. במקום זאת נרשם בנוהל, כי עובד יתחייב להצהיר לפני שלטונות המס על עבודתו הנוספת.
- ב. במרבית הטפסים לא מופיע תאריך החלטות הוועדה.
- ג. הנוהל אינו מושלם במובן זה, שאינו סוגר מעגל לאופן הפיקוח והבקרה על ביצועו הלכה למעשה לאותם עובדים שקיבלו אישור.

להלן פירוט החלטות אישור עבודה נוספת לשנים 2009 – 2011:

העובד מס'	אגף	תפקיד	אישור המועצה
1	רווחה	ע"ס	4.01.10
2	רווחה	עובדת קהילת	5.07.10
3	רווחה	עו"ס	13.12.10
4	רווחה	ע"ס	13.12.10
5	חינוך	ע. גננת	13.12.10
6	חינוך	ע. גננת	13.12.10
7	הנדסה	פקח בניה בוועדה	16.05.11
8	חינוך	אב בית א. ספורט	1.08.11
9	רווחה	ע"ס	5.12.11
10	כללי	מדריך ספורט	5.12.11

הערה: הנתונים הנ"ל לוקטו מתוך טופסי הבקשות השמורים בלשכת מנכ"לית העירייה.

להלן הערות לנתונים המוצגים בטבלה לעיל:

לעובד מס' 1 - לא נמצא מסמך של החלטת הוועדה, מה שנמצא רק טופס הבקשה. גם טופס זה אינו נושא תאריך. באופן דומה בגין עובד זה המופיע בסעיף 4 כחידוש הבקשה, ומכאן שלא ניתן לקבוע מה קדם למה ולא ברור מה אישרה הוועדה. עובד זה שב וחדש את בקשתו (ראה מס' 9) בחודש דצמבר 2011. בגוף הבקשה נרשם כמו בבקשות קודמות, הדרכת סטודנטים באוניברסיטת בר אילן בסך 4 שעות שבועיות - האישור ניתן לשנתיים.

הדרכת סטודנטים באגף הרווחה מקובלת במקומות רבים, שכן אלה סטודנטים לעבודה סוציאלית שמבקשים לצבור פרקטיקום, מה שתורם גם לרשות לצד תשלום בגין שעות אלה. בהעדר בקרה נאותה לא ברור האם העבודה הנוספת אכן מבוצעת לאחר סיום העבודה ולא במהלך העבודה השוטפת.

המלצה

כאמצעי בקרה ועל מנת למנוע תשלום כפול, יש לחייב עובדים אלה לדווח מידי חודש במסגרת טופסי הנוכחות החודשיים. (כנספח) בדבר השעות המדייקות לפעילות זו.

עובד מס' 7

המבקש משמש בתפקיד חשוב ורגיש כפקח בניה לוועדה לתכנון ובניה ברשות, בתוך כך מסיבות אישיות /כלכליות ביקש אישור לעבודה פרטית בתחום ההנדסה אזרחית בהיקף של 10 שעות שבועיות במסגרת מומחיותו (השכלתו מהנדס מבנים). הממונה הישיר ציין בגוף הבקשה, כי אין מניעה, או התנגדות ובתנאי שהעבודה מחוץ לרשות. הוועדה החליטה לאשר את הבקשה בכפוף לאמור.

חשוב לציין, כי בשל אופי הפעילות וסוג העבודה, לא מספיק הרישום של העובד, כי אין כל קשר עקיף, או ישיר לעבודתו השוטפת בעירייה. מתבקש במקרה זה לצרף נוסח הצהרה חתומה ע"י העובד לעניין החשש לניגוד העניינים ויועמ"ש הרשות צריכה להניח דעתה בנושא.

העובד הנ"ל מקבל מידי חודש כ- 60 שעות נוספות ובחודשים האחרונים אף למעלה מזה בין 73 ל- 84 שעות בחודש(חודשים יולי אוקטובר 2011 בהתאמה). מאחר ואישור לעבודה נוספת חופף לתקופה בה העובד זוקף גם שעות נוספות אזי לנוכח נפח פעילות זו מתעורר ספק סביר, כיצד העבודה הנוספת מתבצעת במכלול זה?.

לעובד מס' 8 אושרה עבודה נוספת של 3 עד 4 שעות בשבוע, לא נמצא מסמך החלטת הוועדה ומבירור עם הממונה של העובד הנ"ל עולה, כי מדובר ב- 3 שעות כל יום אחה"צ פעילות שנמשכה עד סוף דצמבר 2011.

הערות כלליות לסיכום (מתוך הנ"ל)

נוהל טוב ככל שיהיה, באם לא ימומש במלואו אזי נשמטת הקרקע לעצם קיומו. במה דברים אמורים? הנהל קובע במפורש, כי אישור עבודה נוספת יינתן לתקופה של עד שנה והוא ניתן להארכה ע"י הוועדה אשר מונתה ע"י מועצת העירייה. מהנתונים הנ"ל עולה, כי עובדת מס' 5 למשל נקבע תוקף לשנה עד 31.8.10, אולם בפועל העובדת ממשיכה בפעילות זו עד למועד הביקורת ינואר 2012 (וזאת לאחר בירור עם הממונה על העובדת), מכאן שהדבר מצביע על העדר פיקוח מצד מי שנתן את האישור, הוועדה או כל מנגנון אחר שיקבע. במרבית המקרים שנבחנו לא נהוג ברשות להוציא מכתבי הודעה מסודר למבקשים אשר תוך פירוט תנאי האישור, מגבלות האישור ותוקף האישור ודיווחים מתבקשים אחרים.

ממצאי הבדיקה מעלים כי המבקשים מקבלים לכל היותר מכתב המופנה למנהל משאבי אנוש ולידיעת הפונה ולפרקים ישירות לעובד. תוכן המכתב לקוני וחסר, שכן מצוין בו כי בקשת הפונה אושרה ע"י מועצת הרשות בישיבתה מיום..ו.ו.לא.

החוק מחייב את העובד להצהיר על התמורה שהוא מקבל בגין העבודה הנוספת. בכך ניתן למועצה מידע שיש בו כדי להשפיע על החלטתה. ככל שהשכר בעבודה מחוץ למועצה גבוה משכרו ברשות (אם ביחס לשעות ההשקעה ואם בכלל), כך החשש כי העובד יזניח את עבודתו ברשות לטובת המשרה הרווחית יותר גבוהה יותר. בנוסף, ניתן לבחון שלא ניתן שכר חריג, העלול לעורר חשד של פגיעה בטוהר המידות.

נמצא כי אין בנוהל חובת דווח וממילא אין בדיקה מקדימה בעניין זה לקראת אישור בקשת העובד המבקש .

עבודה נוספת לעובדים שהיקף משרה נמוכה מ-100%-המלצה

אף שהנוהל והוראות החוק מתייחסות לעובדים במשרה מלאה, טוב תעשה הרשות באם תניח את דעתה באמצעות הוועדה בנוהל פנימי, בגין אותם עובדי רשות בהיקף משרה הנמוך ממשרה מליאה ועוסקים בעבודה נוספת, לעניין ניגוד העניינים בפעילות זו.

מכרזי כוח אדם פנימיים וחיצוניים

קבלת עובדים לעירייה עוגנה בהוראות שונות, שנועדו להבטיח שהעירייה תאייש משרות פנויות במועמדים מתאימים על סמך כישוריהם המקצועיים בלבד. בפקודת העיריות נקבע, בין היתר, כי "לא יתמנה אדם לעובד עירייה... אלא לאחר שראש העירייה או מי שהוא הסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי", וזאת בכפוף לסמכותו של שר הפנים לקבוע בתקנות משרות שלא תחול לגביהן חובת מכרז.

את הליכי קבלת העובדים בעירייה קבע שר הפנים בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 (להלן - תקנות המכרזים). לפי תקנות אלה, חובה לקיים מכרז פומבי לאיוש משרות בדרגה 7 ומעלה של הדירוג המנהלי או בדרגה 37 ומעלה של דירוג ההנדסאים והטכנאים או בכל דרגה של הדירוגים המקצועיים האחרים. נקבע בהן כי לא תהיה חובה לקיים מכרז פומבי לאיוש משרות של עובדי הוראה, מנהל לשכה, מזכיר אישי של ראש העירייה או מזכיר אישי של סגן ראש העירייה בשכר שמועצת העירייה אישרה את העסקתם.

הביקורת בחנה מדגם מכרזים לסוגיהם (פומביים ופנימיים) שהתקיימו בשנת 2011 כלהלן :

- מנהל/ת יחידת הנוער
- רכז/ת תרבות לגיל השלישי
- מנהל אגף מנהל כללי
- מבנה ארגוני ומכרזים פנימיים כמכלול בשנת 2011

ממצאיםמנהלות יחידת נוער מכרז פומבי מס 2011/37

בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידות נוער ומועצת תלמידים) התשע"א-2011 נקבע חובת מינוי מנהל יחידת נוער ברשויות המקומיות שיהיה אחראי על החינוך הבלתי פורמלי וקידומו בתוך כך, נקבע, כי מנהל יחידת הנוער יהיה עובד ברשות המקומית ויועסק במשרה מלאה. בהתאם לתקנון לחוק הנ"ל נקבעו תנאים בדבר השכלה וניסיון הדרושים לממלא תפקיד זה. בסעיף 2 א' בתקנות נקבע, כי לא ימונה ולא יכהן אדם כמנהל יחידת נוער אלא אם התקיימו לגביו כל אלה:

1. הוא בעל תואר אקדמי מוכר
2. הוא בעל ניסיון מקצועי של 3 שנים, תפקיד הוראה, או הדרכה....
3. הוא בעל ניסיון מקצועי של שנה אחת לפחות בתפקיד ניהולי הכרוך
4. הציג אישור כתוב מהמינהל ולפיו עבר קורס הכשרה למנהל יחידת נוער (קורס הכוון לרכז נוער).

יישומם של הוראות החוק בשילוב עם הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים, מטילים על העיריות חובה לפרסם מכרז פומבי לצורך איושה של המשרה, בתקן קביעה זו מקבלת משנה תוקף כאשר מדובר במי שמילא תפקיד זה במתנ"ס המקומי.

בחודש ספטמבר 2011, נקלטה למעשה ברשות כל יחידת הנוער שהייתה במתנ"ס העירוני הכוללת חמישה עובדים בסה"כ לרבות מנהלת היחידה. היחידה כללה: מנהל מחלקה, מדריך חבורת רחוב, מרכז נושא נוער, ושני עובדים קהילתיים.

בקבוצה זו שלושה בעלי תפקידים מחויבים להיקלט עפ"י מכרז חיצוני ושניים האחרים בדירוג נמוך שאינו מחייב מכרז. מבדיקה עם מנהל המנגנון עולה, כי שלושת בעלי התפקידים נבחרו בעקבות מכרז חיצוני. סיכומו של דבר, נקלטה למעשה אותה יחידה שהייתה במתנ"ס העירוני ואולי מקרי הוא, כי לשלושת התפקידים היו מועמדים יחידים.

הליך המכרז מנהל/ת היחידה

הרשות פרסמה בשנת 2011 מכרז בהתאם להוראות החוק ובמכרז זה זכתה מועמדת יחידה אשר שימשה עד למינויה כמנהלת יחידת נוער במסגרת המתנ"ס. בבחינת תנאי הסף כקבוע בחוק נמצא שזו עמדה בכל הנתונים הדרושים.

הסכם העסקה

באשר לתנאי העסקה נקבע, כי יחולו הוראות החלות על עובדי הרשות המקומית בה התמנה (סעיף 3 לחוק). בתאריך 13.9.11, נחתם הסכם העסקה ותנאי שכר עם העובדת. עפ"י ההסכם העובדת דורגה לפי דירוג חינוך נוער וקהילה (b.a) וכמו"כ, נקבע לה וותק לצורכי שכר לפי 16 שנים (כולל 1.9 צה"ל), 30% תוספת ניהול, 10% משמרת שנייה, אפשרות לעבודה נוספת ושעות נוספות עפ"י דיווח עד 30 שעות נוספות וכן אחזקת רכב לפי 700 ק"מ (ובנוסף התנאים הסוציאליים החלים כמו לכל עובדי הרשות).

הערות הביקורת

הוותק שנקבע (16 שנים) מתבסס בעיקרו על נתוני קורות החיים ולא עפ"י אסמכתאות לעניין זה (התואר האקדמי בחינוך קיבלה רק בחודש מאי 2004). חשוב להדגיש, כי פרמטר הוותק מהווה בסיס חשוב לתוספות השכר השונות. בנסיבות אלה לא היה מקום להזדרז ולקבוע וותק שאין בגינו אסמכתא ראויה ומוכחת.

גרירת ותק מקצועי מגופים אשר אינם מוכרים לצורך זה, על פי הכללים החלים על העירייה עומדים בניגוד להסכמים קיבוציים, בניגוד לאוגדן תנאי השירות של העובדים במרכז השלטון המקומי ובניגוד לחוקת העובדה. בהעדר אסמכתא ראויה התומכת בוותק כאמור - יש לשלול את הוותק בהיקף הקיים ולדרוש השבת כספים שנבעו ממנו.

שעות נוספות בהסכם העסקה – הקביעה מלכתחילה לזכאות במכסת שעות נוספות שגויה בעיקרה, משום שהדבר מזמין בהכרח ניצול שעות בהיקף זה ובאופן קבוע. ראוי היה שלא לקבוע מכסה מראש ורק עפ"י הצורך הרשות מתוקף סמכותה רשאית לאשר שעות.

מכרז פומבי 3/2011 - רכז/ת תרבות לגיל השלישי

בתאריך 5.1.11 פורסם מכרז פומבי 3/2011 למשרת רכז/ת תרבות עירונית לגיל השלישי (תפקיד חדש ברשות). בתנאי הסף למכרז נדרש עמידה בתנאים הבאים :

- השכלה אקדמאית (עבודה סוציאלית, גרונטולוגיה, מדעי התנהגות)
- ניסיון בהפעלה חברתית וניסיון בעבודה עם קשישים.

בתאריך 8.2.11 התקיימה ועדת בחינה לתפקיד הנ"ל ובה נדונה רק מועמדות אחת שהוגשה לוועדה. במהלך ישיבת הוועדה, המועמדת נשאלה ע"י מנכ"לית העירייה (יו"ר) בעניין ניסיונה והידע שלה בחינוך מבוגרים. בתשובה ענתה המועמדת כלהלן (מתוך פרוטוקול הוועדה):

יכל התוכניות שאת מדברת עליהם אני שמחה כבת היישוב לרכז את הכל תחת קורת גג אחת. בנושא הניהול, לי יש דרך תכנתי דברים בעבר ואני מכירה את היכולות שלי ואני יודעת מה זה לנהל. בשאלה אם למדתי חינוך מבוגרים, תשובתי לא. לתפקיד הנ"ל הגעתי מאחר ועבדתי עם אנשים בגיל זקנה במתנ"ס.."

החלטת הוועדה (כלהלן)

הוועדה התרשמה מהמועמדת מניסיונה המקצועי בתחום הגיל השלישי כמו כן הוועדה התרשמה מהמועמדת בנושא מוטיבציה ויכולת לחולל שינויים בגיל השלישי ולאור זאת הוועדה מחליטה פה אחד לבחור במועמדת.

העובדת חתמה על חוזה מיוחד ביום 29.3.11 להעסקת עובד זמני, ובו דורגה לפי דרגה 7 בדירוג אקדמאים במח"ר (מ.א). בחודש מאי 2011 בחלוף חודשיים בלבד, העובדת הועברה מדירוג המח"ר לדירוג חינוך נוער וקהילה (מ.א) שמשמעותו שדרוג מהותי בתנאי השכר. במכתב מטעם מנהל משאבי אנוש המופנה לגזבר הרשות צוין, כי לאחר בדיקה עם השלטון המקומי, הרכזת צריכה להיות לפי דירוג חינוך ונוער וקהילה לפיכך, ביקש לשנות לדירוג זה **ולהעניק גמול ניהול בשיעור 22% והכרה בוותק לצורכי שכר ל- 20 שנה.**

בשולי הדברים – ולמען הגילוי הנאות

מדובר בעובדת שנתנה בעבר שירותי חוץ למתנ"ס בהיקף מצומצם ומוכרת כאשת מי שהיה גזבר הרשות עד שנת 2002, וכיום ממלא תפקיד דירקטור בתאגיד עירוני (להלן העמותה לשירותים חברתיים)

הערות הביקורת

אי-פרסום דרגת המשרה

בתקנות המכרזים נקבע כי במכרז פומבי יצוינו הפרטים האלה: תואר המשרה; דרגתה; שיעורה; עיקרי הכישורים הדרושים למילוייה; המען להגשת הבקשה להשתתפות במכרז והמועד האחרון להגשתה.

בביקורת עלה כי במכרז הפומבי שפרסמה העירייה **לא צוינה דרגת המשרה, ולכן לא היה אפשר לדעת את תנאי השכר של המועמד שיבחר.** נתון זה חשוב לטובת מועמדים פוטנציאליים במכרז לצד השקיפות המתבקשת. יתר על כן גם כאשר נקבעה דרגת המשרה לאחר איושה, **התברר כי בתוך זמן קצר (כחודשיים) זו שודרגה לדרגת שכר בכירה יותר.**

העדר ניסיון מוכח קודם

עפ"י קורות החיים ומפרוטוקול וועדת הבחינה, אומנם העובדת עונה לתנאי ההשכלה מאידך, **אין לעובדת ניסיון ניהולי ולא ניסיון בחינוך מבוגרים.** לדבריה בוועדה את ניסיונה רכשה מתוקף עבודתה עם אנשים בגיל זקנה במתנ"ס. עפ"י קורות החיים העובדת עסקה בעבר במתנ"ס כמדריכת חוג התעמלות בונה עצם מתוקף הכשרתה בקורס של 30 שעות מטעם המרכז הארצי להתעמלות בונה עצם.

לעניין הוותק המוכר – לא נמצאו אסמכתאות שיתמכו בוותק שהוכר לעובדת ע"י הרשות.

כך למשל עפ"י קורות החיים עסקה כמדריכת חוג בונה עצם במתנ"ס משנת 1994 ועד שנת 2009. אולם מבדיקה עם המתנ"ס עולה כי העובדת הועסקה בשנים אלה כנותנת שירותים חיצוניות בהיקף של 8 שעות שבועיות בלבד (חוג התעמלות בונה עצם). לנוכח היקף העסקתה כאמור ספק רב, אם ניתן להכיר בשנים אלה כשנות וותק לצורכי שכר והשקלול שנעשה לצורך זה מרחיב מדי ומעלה תמיהות.

כמו כן בשנים 2007-2011 (עפ"י קורות החיים) העובדת עסקה עצמאית במוסדות שונים כמנחה כמרצה לסדנאות קידום בריאות לגיל השלישי. בהעדר אסמכתא להיקף הפעילות, לא ברור כיצד שוקללה תקופה זו לצורכי וותק לשכר. מנהל משאבי אנוש שהתבקש בעניין טרם השיב.

בסיכומו של דבר, ניסיון קודם בעבודה לצורכי שכר, חייב וצריך להיות מוכח ואין די בסיכום שנות וותק עפ"י קורות החיים. גרירת ותק מקצועי מגופים אשר אינם מוכרים לצורך זה, על פי הכללים החלים על העירייה עומדים בניגוד להסכמים קיבוציים, בניגוד לאוגדן תנאי השירות של העובדים במרכז השלטון המקומי ובניגוד לחוקת העובדה.

בהעדר אסמכתא ראויה שתתמוך בוותק כאמור - יש לשלול את הוותק ולדרוש השבת כספים ככל שנבעו ממנו.

מכרז פנימי - לתפקיד מנהל אגף מנהל כללי

ב-1 בפברואר 2012 הרשות פרסמה מכרז פנימי לתפקיד מנהל האגף הכללי. מדובר בתפקיד חדש שלא קיים במבנה הארגוני של הרשות. התפקיד מגלם למעשה מעין איגום נושאים ואחריות ניהול (מחלקות) הכפופות למנכ"ל הרשות שנוהלו עד כה על ידה בסיוע עוזר מטעמה (להלן מתאם לשכות ראש העיר ומנכ"לית העירייה - המועמד).

תמצית תנאי המכרז הפנימי כלהלן:

תיאור התפקיד

1. אחראית להפעלת מחלקות האגף,, כגון: רכש ואספקה, נכסים ותקשורת, מחשוב ומערכות מידע, דואר וארכיב, ביטחון, מוקד עירוני, אחזקת מבני ציבור + רכב, חגיגות ואירועים ותרבות הדיור.
2. בקרה ותיאום ביצוע החלטות הנהלת העיר, בכפוף להנחיות מנכ"לית העירייה
3. אחראית להכנת תקציב שנתי של האגף ועמידה ביעדים.
4. תכנון ופיתוח תכניות עתידיות.
5. מטלות נוספות עפ"י הנחיית ראש העיר ומנכ"לית העירייה.

השכלה

B.A תואר ראשון

השתלמויות וקורסים רלוונטיים

ניסיון.....

עפ"י לשון המכרז הוזמנו המעוניינים להגיש בקשות בצירוף קורות חיים וכו' עד תאריך 9.2.12 היינו, כשבוע ימים בלבד מאז פרסום המכרז הפנימי. מאחר והמכרז הפנימי נועד לעובד ספציפי הממלא תפקיד ברשות, כמצופה הוגשה רק מועמדות אחת (של העובד).

ועדת המכרזים בהרכב: מנכ"לית העירייה (יו"ר) גזבר העירייה, נציג ציבור, נציג ועד עובדים ומנהל משאבי אנוש, התכנסה בתאריך 22.2.12 לדון במועמדות היחידה שהייתה על הפרק. מפרוטוקול הוועדה עולה, כי גזבר הרשות הביע חשש בעניין תקפות תעודת התואר האקדמי מטעם אוניברסיטה מאוקראינה (ב. א לימודים מרחוק) שהוגשה ע"י המועמד. בתוך כך העיר כלהלן:

"בחזור האחרון שיצא ע"י השלטון המקומי פורסם חוזר המביע כי קיים חשש לזיוף דיפלומות שניתנו לכאורה ע"י אוניברסיטת יוי בי אל אוקראינה, מה אתה אומר?" (פנייה בשאלה למועמד).

בתשובה טען המועמד כלהלן:

"יאני לא למדתי בשלוחה של האוניברסיטה בארץ. 60% מהתואר עשיתי בארץ והשלמה לתואר עשיתי באוניברסיטת יוי בי אל) בשיטת הלימוד הרחוק, כך שאין לי בעיה עם מה שאתה אומר, כל החומר שלי מונח בפניכם".

החלטת הוועדה (מתוך הפרוטוקול)

הוועדה מצאה שהמועמד ראוי ומתאים לנהל את האגף הכללי ברשות, הוועדה מחליטה פה אחד לבחור בו לתפקיד ומאחלת לו הצלחה בהמשך דרכו.

הערות הביקורת

התפקיד המתואר במכרז מהווה למעשה תפקיד חדש ברשות, הכולל אלמנטים רבים כאמור לעיל. יתר על כן, תפקיד ברמה זו ראוי שיאושר תחילה ע"י מועצת הרשות במסגרת שינוי מבנה ארגוני (כך נהוג במנהל תקין).

עפ"י תנאי המכרז התבקש מועמד שעונה בהשכלתו לתואר ראשון ב. א (בררת המחדל כמובן לתואר מוכר). נושא תקפות התואר, הועלה כאמור ע"י גזבר העירייה אולם, הוועדה משום מה התעלמה בסיכומיה לסוגיה זו ובמעשה זה שידרה מסר לכאורה, כי היא מקבלת את גרסתו של המועמד.

נדמה כי הוועדה נהגה בעניין חשוב זה כלאחר יד ותוך עצימת עיניים, למרות שהתעודה שהוצגה

מטעם אוניברסיטה האוקראינית אינה תקפה לכאורה. שכן ממידע שהתקבל עד כה בגף להערכת תארים אקדמאים מחו"ל וממידע שהתקבל ממשרד החינוך האוקראיני, עולה, כי הדיפלומה המונפקת לבוגרי תוכנית לתארים ראשון ושני ממוסד זה שנלמדה באמצעות נציגות/שלוחה בישראל, אינה בפורמט המאושר ע"י הרשויות המוסמכות באוקראינה. לפי כך, תארים אלה אינם מוערכים לצורכי דירוג בשכר במגזר הציבורי.

כמו כן, בהתאם למידע שנימסר מאת המועצה להשכלה גבוהה לגף להערכת תארים אקדמאים מחו"ל, למוסד זה לא ניתן רישיון להפעיל שלוחה, או סניף בארץ.

בחוזר השלטון המקומי מחדש ינואר 2012 הובא לידיעת הרשויות מכתב מטעם הממונה על השכר במשרד האוצר, בדבר החשש לזיוף תעודות דיפלומות לתארים אקדמיים ובקשה להקפיד לא לאשר בקשות עובדים לקבלת הטבות דירוג ושכר בטרם קבלת אישור שקילות מהגף להערכת תארים ודיפלומות מחו"ל שליד משרד החינוך.

בסיכומו של דבר ולנוכח האמור, לא היה מקום לקבל תעודה זו בטרם הוערכה ע"י הגף לתארים אקדמאים מחו"ל. כבר עתה יצוין כי קיים ספק רב גם לאחר הליך זה באם יהיה תוקף לתואר זה. ככל שמדובר בפן האישי על המועמד, ראוי לציין כי, העובד בו מדובר מוערך כעובד חרוץ ויעיל ברשות ואין לביקורת עילה לסתור קביעה זו. מאידך, יהיה העובד טוב ככל שיהיה, חזקה עליו לעמוד בתנאי המכרז (להלן השכלה) קל וחומר כאשר מדובר בתפקיד בכיר כמו מנהל אגף ברשות המקומית. למצער הדברים נראה, כי העובד אינו עומד בתנאי מהותי זה.

המלצה

על הרשות לפעול דרך הגף להערכת תארים על מנת להעריך תעודה זו כמקובל לתארים מאוניברסיטאות מחול. בכפוף לכך, על הרשות לשקול צעדיה לעניין כשרות מכרז זה ותוצאותיה ככל שהתשובה מטעם הגף להערכת תארים תהיה שלילית.

עד להסרת הספקות הרבים בעניין השכלת המועמד, מתבקש להקפיד את המינוי לאלתר.

העדר מבנה ארגוני ברור ברשות- ומכרזים פנימיים

מבנה ארגוני הוא המערך השיטתי והמסודר של התפקידים בארגון. מבנה ארגוני משקף את אופני החלוקה של הפעילות הארגונית לתפקידים, לתתי יחידות ולתחומי אחריות וסמכות. המבנה נועד לווסת את הפעילות הארגונית, לתחום אותה, לנתב את מהלכה ולפקח עליה. המבנה הארגוני משתנה לפני פרמטרים של גודל, מורכבות, פעילויות ותוצרי הארגון. קיומו של מבנה ארגוני ברור ומוסכם, הכולל הגדרות תפקיד וסמכויות, תחומי אחריות וכפיפויות הוא תנאי הכרחי לתפקוד ארגוני יעיל ואפקטיבי. המבנה הארגוני אמור לשרת את מטרות הארגון ולהיגזר מתהליכי הליבה שלו.

הערות הביקורת

המבנה הארגוני ברשות במידה רבה אינו ברור ובודאי אינו עדכני כנובע מהתפתחות הרשות בפעילות השוטפת ועל רקע התרחבות הצפויה בעיר בשנים הקרובות. בתוך כך ניתן למצוא הגדרות שונות וכינויי יחידות רשותיות ללא הבחנה במהותן כגון: מדור, מחלקה, תחום, אגף וכו'. במספר מקרים מחלקות כינוי עצמם אגף ולחילופין מדורים כונו מחלקה וכו'. העדר הגדרות ברורות אולי טוב לצורכי שכר אבל מעבר לכך, הדבר צריך וחייב לקבל ביטוי נאות במבנה הארגוני הכולל תכנים והגדרות תפקיד, כפיפות, סמכות ואחריות.

לביקורת נמסר כי התקיימה בעבר עבודת מטה בנושא מבנה ארגוני ברשות ואף נעזרו ביועץ חיצוני. אולם משום מה העניין נגנז וכך הדבר הותיר את הרשות לפעול לאיוש ולהגדרות תפקידים מעת לעת ללא זיקה לתשתית ארגונית או למסגרת בסיסית המהווה פלטפורמה לפעילות זו.

העדר מבנה ארגוני ברור, מהווה בין השאר קרקע פורייה ליצירת טלאים לתפקידים שונים ומשונים שכל תכליתם לא בהכרח כצורך השעה או למהות התפקידים המסוימים.

מכרזים פנימיים- המרת תפקידים שונים בעיקר לצורכי קידום בשכר

בשנת 2011 בוצעו למעלה מעשרים מכרזים פנימיים ונכון לעת כתיבת שורות אלה היד עוד נטויה. במהות מכרזים אלה, אין מדובר בתפקידים חדשים וממילא אין מדובר בשל תמורות במבנה הארגוני של הרשות. בתוך כך, המכרזים הפנימיים התקיימו עפ"י כל כללי "הטקס" היינו, פרסום בלוחות מודעות ברשות, קיום ועדות בחינה (בראשות מנכ"לית), ניהול פרוטוקולים ולבסוף באופן לא מפתיע זכו העובדים המסומנים. תכלית ההמרות עניינם בעיקר לצורך שדרוג שכרם של עובדים הממלאים תפקידים אלה בפועל.

להלן המחשות למכרזים פנימיים שהתקיימו בשנת 2011 :

מס"ד	שם עובד/ת	שם יחידה	סמל עיסוק קודם	סמל עיסוק החדש	דרוג	דרגה	תאריך מ
1	ס.ג.	לשכת ראש העיר	מזכירת סמנכ"ל	סגן מנהל מחלקה	מנהלי	10	06/09/2011
2	כ.ג.	ארכיב מזכירות	מנהל מדור ארכיב	מנהל מחלקה	מנהלי	11	01/07/2011
3	מ.א.	מנגנון	מזכירה	סגן מנהל מחלקה	מנהלי	10	06/09/2011
4	ע.ש.	שרות משפטי	מזכירת אגף	מנהל מחלקה	מנהלי	10	24/05/2011
5	ע.כ.	גזברות	מנהלת לשכת גזבר	מנהלת מחלקה	מנהלי	11	03/03/2011
6	כ.ש.	גזברות	מנהלת מדור שכר	סגן מנהל מחלקה	מנהלי	10	12/09/2011
7	ז.ע.	גזברות	מזכירה	מזכירת אגף	מנהלי	9	20/01/2011
8	א.ש.	מנהל אגף שפע	תקציבאי אגף שפי"ע	חשב אגף (מעמד מנהל מח')	מנהלי	11	12/09/2011
9	ק.ש.	מנהל אגף שפע	מזכירת אגף שפי"ע	מנהל מחלקה	מנהלי	10	08/09/2011
10	ז.ח.	תכנון והנדסה	תקציבאית אגף הנדסה	חשבת אגף (מעמד מנהלת מח')	מנהלי	11	12/09/2011
11	ב.א.	תכנון והנדסה	מזכירת אגף הנדסה	מנהל מחלקה	מנהלי	11	24/05/2011
12	ד.ג.	מנהל חינוך	תקציבאי אגף חינוך	חשב אגף (מעמד מנהל מח')	מנהלי	11	12/09/2011
13	ח.ב.	מנהל חינוך	מנהל מדור	מנהל מח' הסעות	מנהלי	11	20/11/2011
14	ר.י.	מנהל חינוך	מזכירת אגף חינוך	מנהל מחלקה	מנהלי	10	06/09/2011

23/10/2011	10	מנהלי	סגנית מנהל מחלקה	מנהל מדור	מנהל גני	צ.א.	15
23/10/2011	10	מנהלי	סגנית מנהל מחלקה	מנהל מדור	מינהל חינוך תורני	ר.א.	16
18/06/2011	10	מנהלי	מנהלת לשכת ס.ראש-העיר	מזכירת סגן ר. העיר	מנהל תרבות	ח.א.	17
06/09/2011	10	מנהלי	מנהלת לשכת ס.ראש-העיר	מזכירה (חינוך תורני)	תרבות תורנית	ס.מ.	18
03/03/2011	10	מנהלי	מנהל מחלקה	עובדת זכאות	משרד רוחה	ד.ג.	19
12/09/2011	11	מנהלי	חשבת אגף (מעמד מנהלת מח')	תקציבאית אגף רווחה	משרד רוחה	ר.י.	20

אין חולק על כך כי רמות השכר הקיימות ברשויות המקומיות ובעיקר בדרוג המנהלי רחוק מלהשביע רצון. משום כך הרשות נקטה בחוסר מידידות כאשר ערכה מכרזים פנימיים לטובת תפקידים מאוישים כאשר, מלבד שינו הגדרת תפקיד או שם היחידה ללא מהות (ארגונית) על מנת לאפשר דירוג גבוה יותר לצורכי שכר. מדובר אומנם בעובדים וותיקים וחרוצים הראויים מבחינה אובייקטיבית לשדרוג שכרם. אלא שלצד הצורך הצודק לכאורה הרשות נתונה בדילמה של כללים מגבילים לקידום. **בנסיבות אלה הרשות מצאה פתרון יצירתי שאינו מתיישב עם כללי מנהל תקין.**

כל ההמרות משמעותן מעבר ועליה למתח דרגות חדש, הביטוי המיידי בשכר אומנם שולי עם זאת בהמשך קיים אופק קידום נוסף במסלול זה. לסיכום: מנהלות לשכה הומרו למנהלות מחלקה, מזכירות הומרו למנהלות לשכה, תקציבאי אגף- הומרו לחשבי אגף (במעמד מנהל מחלקה), מנהלי מדור הומרו למנהל מחלקה וכו'. מתוך המכלול הנ"ל ראה טבלה, צצו או הוקמו לפתע 5 מחלקות חדשות, 3 סגני מנהלי מחלקות, 4 מנהלות לשכה 3 חשבי אגפים ועוד.

התנהלות הרשות במתכונת כאמור, יש בה טעם לפגם לצד הליכים מלאכותיים אם לא פתטיים. לא ברור מדוע הרשות נקטה בהליכי סרק כאמור ובאופן בלתי מידתי, שכן מדובר לפחות בכ- 20 מכרזים פנימיים לצורך זה.

ככלל דרך המלך תמיד עדיפה ובטוחה, אלא שהרשות נמנעה מכך. שכן בפני הרשות עמדו שתי אפשרויות לגיטימיות לפתרון מעמדם של עובדים אלה כלהלן:

האחת (להלן דרך המלך) - בהליך זה על הרשות היה לקבוע במסגרת מבנה ארגוני חדש של יחידות העירייה, הן לטווח הקצר והן לטווח הארוך, תכנית זו צריכה לעבור את אישור מוסדות הרשות (להלן מועצת העיר) ועפ"י הצורך גם גורמים מחוץ לרשות (משרד הפנים). נדמה כי, נקיטה באמצעי זה הייתה קלה יותר וסבירה עפ"י כללי מנהל תקין מאשר ההליך שננקט.

אפשרות שנייה (בנסיבות אלה) - ראוי היה כאפשרות ביניים עד לסיום הכנת מבנה ארגוני מוצע, להביא את הנושא כמכלול וכנושא מערכתית בפני הגורמים המוסמכים במשרד הפנים על מנת לקבל אישור מוסדי לקידום של עובדים אלה במיוחד וע"י כך להימנע מהמצגות כאמור.

התנהלות זו של הרשות, פתחה פתח רחב לעובדים רבים אחרים, אשר מן הסתם היו עדים למצגות ולמצעד המכרזים הפנימיים לכאורה. בנסיבות אלה, רק עניין של זמן עד שיגבר לחצם של עובדים נוספים לקידום בשכרם לנוכח התקדימים הרבים והשאלה כיצד הרשות תוכל לעמוד מנגד במצב זה.

בחלק קטן מהמחלקות שהוקמו לכאורה אפשר שבמהות קיימת הצדקה כגון: מנהלת המחלקה בלשכה המשפטית, משום שבמערך הקיים אכן נדרש גורם ברמת מנהל מחלקה שירכז את מכלול הנושאים וניתובם לעורכי דין השונים בלשכה המשפטית, לרבות מעקב, ניהול ופיקוח וכל הכרוך בכך. אלא שהיה ראוי לעשות זאת בדרך המלך כאמור ולא כפי שזה נעשה.

יצוין כי באחד מפרסומי משרד הפנים בענייני כ"א פורסמה הבהרת שקבעה כי, דרישות הסף למשרות במתח דרגות המקביל לרמת מנהל מחלקה ומעלה (לפי רמת הרשות ובהתאם לחוברת מסלולי הקידום לעובדים ברשויות המקומיות), או למשרות שבהן מועסק עובד ברשות המקומית בשכר בכירים ולא בדירוג דרגה, נדרש לכלול לפחות תואר אקדמי (או השכלה המוכרת על ידי משרד החינוך כמקבילה לתואר אקדמי לעניין שכר). נמצא כי במרבית המקרים לעיל תנאי הסף כאמור לא תאם את הקביעה.

עפ"י הפרסומים בעיתון "מלאבס" בחודש נובמבר 2011, משרד הפנים ביטל בעיריית פ"ת מינוי מזכירה שזכתה במכרז לתקן מנהלת מחלקה משום שזו המשיכה לעסוק בתפקידה כמזכירה וכל תכלית המכרז עפ"י הנאמר בפרסום נועד לשיפור תנאי שכרה.

המלצות

על הרשות לתת את דעתה מוקדם ככל הניתן, לעניין המבנה הארגוני הרצוי לה וזאת על רקע העובדה שהעירייה לקראת פיתוח עתידי רחב במיוחד. מובן מאליו, כי עבודת מטה בנושא אפשר שתתארך בזמן אשר על כן, מתבקש במסגרת בניית המבנה הארגוני לעשות זאת בשני שלבים היינו, הצרכים המידיים לטווח הקצר ובהמשך כלל הצרכים לטווח הארוך והכל בכפוף למסגרת הכוללת בראיית הרשות את המבנה הארגוני הרצוי לה.

תגובות לדו"ח

התבקשו להגיב על הדו"ח: מנכ"ל הרשות, גזבר הרשות ומנהל משאבי אנוש ולהלן התגובות.

- ❖ תגובת מנכ"ל הרשות-עמוד הבא
- ❖ תגובת גזבר הרשות- עמוד 236
- ❖ תגובת מנהל משאבי אנוש- עמוד 239

לשכת מנכ"ל

ב' בניסן תשע"ב
25 במרץ 2012
מספרנו: 2/1-מנ-221

לכבוד
מר משה כהן
מבקר העירייה
א.נ.,

הנדון: התייחסות ביקורת שכר וכ"א

1. תפקיד מנהל האגף הכללי

- א. תפקיד מנהל אגף הכללי היה נחוץ ביותר בעת הזאת לאור עיסוקה האינטנסיבי בהתפתחויות העצומות של העיר.
- ב. מכרז פנימי פורסם על פי הכללים לפחות 7 ימים.
- ג. הערת הגזבר בוועדה לא נבעה בשום מקרה מחשש, אלא לאור פניה אנונימית אלינו טרם דיון בוועדה בנושא זה, ועל מנת לעמת את העובד הנושא נשאל.
- ד. תעודת התואר של העובד תואמת את הנחיות השלטון המקומי, שכן למד באוניברסיטה הפתוחה בבית ברל והשלים את השעות החסרות לתואר באמצעות למידה מרחוק כפי שהנחיות מאפשרות ולא באמצעות סניף מקומי. בבדיקה שערכנו עם היועמ"ש לא היה צורך בשקילות.
- ה. תקן האגף הופיע בספר התקציב ועבר יחד עם כל התקציב וכ"א את אישור מועצת העיר.

2. קידום עובדים

- א. לעניין קידום עובדים יש לזכור כי שנים רבות העירייה הייתה בגירעונות ועם חשב מלווה והעובדים לא קודמו מפאת חוסר במשאבים. בעת הזאת כאשר העירייה מוגדרת כאיתנה זו העת לאפשר לעובדים קידום, יש לזכור שמבחינת השכר מדובר בהעלאה מאוד מינורית לעובד, אולם הערך המוסף גדול מאוד ויתמרץ אותם לעבודה נמרצת לנוכח ההתפתחויות והתמורות הגדולות של העיר.
- ב. לעניין המכרזים הפנימיים-המכרזים פורסמו לידיעת כל העובדים וכל עובד היה רשאי להגיש את מועמדותו.
- ג. משרד הפנים אינו מאפשר פטור ממכרזים פנימיים.
3. מבנה ארגוני אכן חיוני החלנו את התהליך והופסק מחוסר שביעות רצון שלנו, אנו נחדש את התהליך בינואר 2014.

בכבוד רב
(-)
אירית נתן
מנכ"לית העירייה

לשכת גזבר אגף גזברות

כ"ג ניסן תשע"ב
15 אפריל 2012
מספרנו ש – 39

לכבוד
מר משה כהן
מבקר העירייה
כ א ן
אדון נכבד,

הנדון: ביקורת שכר וכח אדם

טיוטת ביקורת שכר וכ"א שהועבר לעיוני משקף עבודת ביקורת מעמיקה ויסודית שלא פסחה על כל פרט בעבודת מחלקת השכר. כפי שצוין בביקורת, שתי מערכות פועלות בטור בהכנת שכרו של עובדי הרשות.

מחלקת משאבי אנוש- מחלקה באגף הכללי.

מחלקת השכר- מחלקה באגף הגזברות.

אתייחס רק לממצאים הרלוונטים למחלקת השכר.

ממצאים (עמוד 4)

- א. **קבלת קהל**
אכן אין משרדי המחלקה מותאמים לקבלת קהל.
מבחינת נוחות, עובדות המחלקה מעדיפות הגעה חופשית של עובדים לביורר נושאים אישיים, פיזור הזמנים בהעדר מועדי קבלת קהל, מקל על המחלקה.
דוחות בקרה – מבוצע.
- ב. **בדיקות מדגמיות לתוספות שכר**
קיים תיעוד לבדיקות מדגמיות של תוספות שכר הבראה וביגוד. (מצ"ב נספח א')
- ג. **העברת נתוני נוכחות ממערכת PICO למערכת מל"מ –**
מבוצע ע"י מחלקת משאבי אנוש.
מחלקת שכר מבצעת בקרה רק לגבי הנתונים המוזנים על ידי מחלקת השכר.

המלצות:

- א. **קבלת קהל** - כפי שצוין לעיל, אין מועדי קבלת קהל באגף הגזברות כלל. (היה ניסיון לקבוע מועדים, שלא צלח).
דלילות הפונים לאגף הגזברות אינו מצריך לדעתנו מועדים מיוחדים.
תיעוד בדיקות מדגמיות לתוספות שכר - מבוצע ומקובל.
בקרת נתונים ממל"מ - מחלקת משאבי אנוש.
3. **הממשק בין מחלקת שכר למחלקת משאבי אנוש**
 - א. היעדר ממשק ממוחשב בין מחלקת משאבי אנוש למחלקת שכר אכן, הזנת נתוני עובד חדש שנקלט מחייבת אישור הגזבר הבוחן את כל דרכי הקליטה - נתוני השכר מכרז כדין, תקן קיים, תנאי שכר מקובלים ועוד.
 - ב. פיקוח ובקרה – לתגובת מחלקת משאבי אנוש.
 - ג. עדכונים על רגולציה של הסכמים- מחלקת השכר מקבלת עדכונים שוטפים לכל עדכוני השכר. במקביל, גם החברות המעבדות את השכר, מל"מ, אוטומציה וכו' מקבלים את העדכונים ומעבדים זאת ישירות למרכיבי השכר (מצ"ב נספח ב').

המלצות:

- א. **ממשק אוטומטי** - ימנע בקרה על קליטת עובד חדש כפי שנאמר בסעיף 3 (א).
לפני שנים מספר, הח"מ הומלץ לחיוב אישי בגין קליטת עובדים שלא כדין על אף שהביצוע היה של מחלקת משאבי אנוש. מי שנכווה ברותחין נזהר בצוננים.
- ב. מקובל - מחלקת משאבי אנוש.
- ג. מקובל.

4. מערכת מידע - מעבר לתוכנת מל"מ**ממצאים:**

- א. **שמירת נתוני ההיסטוריה ממערכת האוטומציה ושמירתם במדיה מגנטית.**
נושא זה לא נשמט מהתודעה. התנהל מו"מ עם חברה המתמחה בכך ("קופל ראס"), אולם העלויות השנתיות הנדרשות לא הצדיקו זאת. מדובר בד"כ בשימוש של פעמים מעטות בשנה ולשם כך אפשר לעיין בתיקו של העובד.
- ב. **הדרכה על מערכת מל"מ** – נתנה הדרכה בעת המעבר, ע"פ חוות הדעת שהיתה אז העובדות קלטו את המערכת החדשה באופן מהיר.
- ג. **טיפול בתקלות** – אכן גם חברת מל"מ הפנימה את הסוגיה, ועודכנתי כי בוצע שינוי ארגוני על מנת לתת מענה לפניות.
- ד. **"תאריך מתן התוספת"** – אכן תקלה מובנת, תועבר פנייה למל"מ לתיקון.
- ה. **דוחות מובנים** – ייבדק מול מל"מ.
- ה. **קיים מחולל דוחות**

המלצות: כל ההמלצות מקובלות.

5. **תוספת מאמץ כפיים** - לתגובת מחלקת משאבי אנוש.
6. **מענק יובל** – אין הערות.
7. **תוספת מונקו** - לתגובת מחלקת משאבי אנוש.
8. **שעות כוננות ותוספת כוננות** - לתגובת מחלקת משאבי אנוש.
9. **צבירת ימי חופשה ומחלה** - לתגובת מחלקת משאבי אנוש.
10. **שינוי שיעור משרה לעניין ימי מחלה וחופשה** - לתגובת מחלקת משאבי אנוש.

11. הוצאות רכב**ממצאים:**

- ג. תשלום רישיון רכב בטרם העברת הבעלות. מצ"ב מסמך המעיד כי לא שולם (מצ"ב נספח ג')

המלצות:

- א. מאחר ולא שולם אין לדרוש את החזר.
- ב. מבוצע כיום.

12. דו"ח הלוואות לעובדים

העוסק בכלכלה מבין כי שיעור הריבית על הלוואות נקבע בהתאם לשיעור הסיכון. שיעור הסיכון יורד ככל שסבירות החזר הלוואה גבוהה. התחייבות של הרשות לנכות את החזרי הלוואה מהשכר, ולהעבירם ישירות לבנק מצמצמת את סיכון החזר למינימום ובגין כך העובדים מקבלים הטבות בשיעור הריבית. שיתוף פעולה זה טוב לכל הצדדים ובמיוחד לעובדים המקבלים תנאי הלוואה משופרים. העירייה אינה צד ואינה ערבה להחזר הלוואה, העירייה רק מתחייבת שכל עוד העובד מועסק ושכרו משולם, לנכות את החזר הלוואה משכרו ולהעבירו לבנק.

הכללים שנקבעו לניצול קבלת הלוואה:

- א. הסכם מתן הלוואה נערך ישירות בין העובד ובין הבנק, אין העירייה ערבה להחזרת הלוואה אלא כמסלקה בלבד כפי שנאמר בביקורת.
- ב. גובה הלוואה עד פי 10 מהשכר נטו.
- ג. גובה החזר עד 25% מהשכר נטו.

יש לציין כי הפנייה למתן הלוואות לעובדים בד"כ הינה ביוזמת הבנקים המציעים את התנאים המשופרים לעובדים. (מצ"ב דוגמת פנייה של בנק המפרט את ההטבות לעובדי הרשות) (מצ"ב נספח ד')

מציין העובדה כי מנהלת המחלקה אף היא לקחה הלוואה יכול להשתמע כי קיים דופי כלשהוא בלקיחת הלוואה ולא היא. אף הח"מ לקח הלוואה בתנאים משופרים יחסית, ככל עובד ברשות, כפי שצינתי, מדובר באינטרס הדדי, הבנק יכול להציע תנאים משופרים בתמורה להורדת הסיכון. הסכמים מעין אלה מקובלים, מומלצים וקיימים בגופים רבים.

המלצות:

- קביעת קריטריונים - מבוצע.
- לעגן בנוהל כתוב - יבוצע.
- לבחון משפטית - נבדק (מרגלית).

13.

לימודים להשכלה גבוהה**תשלום חריג במיוחד - ללא אסמכתא לזכאות.**

אכן תקלה נדירה בחודש המדובר, היתה זכאית עובדת אחרת בשם ע.ג לקבלת החזר שכר ימוד. הוקלד בטעות ע"ש כ.ו (בשעת פתיחת המחשב השם שלה "קפץ" ראשון והוקלד בהיסח הדעת). לאחר מספר חודשים פנתה העובדת "הזכאית" בטענה כי לא קיבלה את החזר שכר הלימוד ולאחר בדיקה קיבלה את החזר.

הבקרה החודשים מתבצעת טרם העברת נתוני השכר לתשלום, בשיטה שבה הח"מ עובר על כל נתוני השכר נטו עם מנהלת המחלקה ולכל "קפיצת שכר" ניתן הסבר. (מצ"ב דוגמא נספח ה') יש לציין כי התשלום החריג מוחזר ע"י העובדת. (מצ"ב נספח ו')

שעות נוספות

מדווח ישירות ממערכת ה - PICO למערכת מל"מ ללא כל אפשרות בקרה של אגף הגזברות. מאחר והרגולטורים מוצאים תמיד את הגזבר אחראי, הנושא יישקל שוב האם לאפשר דיווח ישירות ללא בקרת אגף הגזברות.

יתר הממצאים – לתגובת מחלקת משאבי אנוש.

אשורי עבודה נוספת לעובדים

כחבר בוועדה הממליצה, ברצוני לציין כי הוועדה בוחנת את נתוניו האישיים של העובד, שכרו, הצורך בעבודה נוספת, מתן הגבלות על היקף העבודה הנוספת וקביעת מועד לסיום מתן האישור.

מכרזי כח אדם פנימיים וחיצוניים - לתגובת מחלקת משאבי אנוש.

מכרזים פנימיים

אתיחס רק לקידום העובדים באגף הגזברות. המבנה הארגוני של אגף הגזברות כלל מספר מחלקות המקבלות שירותי מזכירות משתי מזכירות ומנהלת לשכת גזבר. בשנים האחרונות גדל היקף התקציב השוטף והתקציב הבלתי רגיל בשיעור חד כך שהיה צורך לפצל את מחלקות התקציב ולבצע שינויים בתוך מערכת שירותי המזכירות על מנת שיתן מענה נכון יותר. בנוסף, לא הייתה מזכירת אגף בהגדרה.

השינויים שהתבצעו:

מזכירה א' הוסבה לתפקיד עוזרת מנהל מחלקה. נותנת שירותים עזר למנהלות מחלקת תקציב שוטף ותקציב בלתי רגיל. אינה מתפקדת כמזכירה.

מזכירה ב' הוסבה לתפקיד מזכירת אגף – תפקיד שהיה חסר.

מנהלת לשכת גזבר - הוסבה לתפקיד מנהלת מחלקה תיאום וארגון (אדמיניסטרציה) תפקיד מקובל כיום בכל ארגון מודרני.

סגנית מנהלת מחלקת שכר - קידום מקובל של חשבת השכר שאכן ממלאת את מקומה בפועל של מנהלת המחלקה בעת היעדרותה.

תקציבנים – חשבים

המונח "תקציבן" מאז ומתמיד לא היה נוח לביטוי, יש לו משמעות של עובד בעל תפקיד מאוד מצומצם. המונח "חשב" מקובל במשרדי ממשלה וברשויות אחרות. יש לו משמעות רחבה יותר גם אחראי על התקציב, הכנסות והוצאות, גם חושב וגם מחשב ומוסיף גאווה בבעל התפקיד החדש. מבחינת השכר – המעבר "זיכה" אותם בתוספת דרגה אחת בלבד, מחצית כיום ומחצית בעוד שלוש שנים.

בכבוד רב,

(-)

**רחבעם חיים, רו"ח
גזבר העירייה**

מח' משאבי אנוש

י"א' ניסן תשע"ב
3 באפריל 2012
 מספרנו : מ.אנוש 112-12

לכבוד
מר משה כהן
מבקר העירייה
כאן

הנדון: ביקורת שכר וכח-אדם
 מכתבך מתאריך 15/3/2012

להלן התייחסותי לסעיפים כפי שצוינו במכתבך דלעיל:

1. סעיף צבירת ימי חופשה – כל תחילת שנה יוצא דו"ח חופשה שנתית של כל עובד ועובד ברמה של אגף/ מחלקה, הנמסר למנהל האגף, בישיבת מנהלי אגפים, ניתן הסבר שלי, האומר שיש להוסיף על יתרת הסגירה של השנה שהסתיימה את המכסה לה זכאי העובד לשנה החדשה. ועל המנהל להודיע לעובד כי עליו להגיש תוכנית חופשה שנתית, כך שבסוף השנה לא יצבור העובד מעל 55 יום.
2. בחודשי פבר'–מרץ, יוצאת הודעה לעובדים בחוזר מנכ"ל על תזכורת לניצול ימי חופשה להם זכאים. בנוסף, בחודשי הקיץ אני מוציא למנהלי האגף תמונת מצב של יתרות חופשה של עובדים, וכ"כ משוחח עם עובדים. (מצ"ב דוגמת הודעה בחוזר מנכ"ל שנת 2011-2012).
3. במערכת מלם מופיע בתלוש שכר ברובליקה - חופשה או מחלה, זיכוי או ניצול של חופש או מחלה. נושא אפשרות לרובליקה של גריעה, ייבדק מול מלם ותוכנת הנוכחות – פיקו.
4. לגבי אי צבירת ימי חופשה ומחלה כפי שמצוין בסעיף 9-ג, הצבירה של ימי חופשה ומחלה מנוהלת בתוכנת הנוכחות-פיקו וכל חודש מועבר מתוכנה זו קובץ העברה למלם. לקבוצת העובדים שפורטו בסעיף הנ"ל, אכן נכון כי קוד מסוים בתוכנה לא אפשר להם לקבל בתוכנת מלם את הצבירה של הזיכוי והניצול, התקלה תוקנה. בתוכנת פיקו קיים ניהול מדויק של החופשה והמחלה.
5. מצ"ב צבירת ימי חופשה שלילית. מבדיקתי, בעיקרון לא נותנים מראש אפשרות כזו של מינוס. מצ"ב רשימה 2012, והנמצאים ביתרה שלילית לעניות דעתי, בטל בשישים עד 10 ימים.
6. היקף משרה – באופן עקרוני, משאבי אנוש נותנת את דעתה על כך, ובשנת 2012 הועלו 2 עובדים מ-50% ל-100% חלקיות משרה ועובד אחד מ-75% ל-100% ונעשה עדכון בהתאם.
7. **שעות נוספות** – באופן עקרוני, אכן, כפי שאמרתי לך בעבר, בוטלה הקצאת מכסת ש"נ לעובדים במסגרת חוזה העסקתם. כפי שהיה מצוין בחוזה אפשרות לעבוד ש"נ עד.... כיום המערכת, מקצה ש"נ באמצעות המנכ"לית בהתאם לדרישות העבודה בלבד בגלל
8. חוסר תקנים כגון:
 1. פקחים – בהתאם לדרישות. לדוגמא: עבודה בימי שישי. שיטור קהילתי (מימון ע"י עיר ללא אלימות)
 2. נאות אילנה – עובדות הקיימות מבצעות בשעות הצורך ש"נ בגלל שלא הוקצאה עובדת קבועה ליום השישי בשבוע (חוסר תקן) או עובדת חולה לא הגיעה לעבודה מסיבה כל שהיא לדוגמא ילד חולה או תקן חסר. העובדות הינם צעירי גאולה, חלא נירה, כהן ישראל, דהרי משה, והב יונה, דוקרקר שרון, סעיד מרים, כפי שהינך מציין בדוח. עקב איום משרד העבודה על סגירת בית הספר אחרי הצהריים, נעשתה חשיבה מעמיקה ברשות המנכ"ל והוחלט להקצות עוד תקן (לאחר הצהריים) כולל מדריכות מקצוע, כגון: מוזיקה וכיוצ"ב וזה בוצע.

9. לואי עאסי – העובד מילא מספר תפקידים בנוסף למתאם לשכות יו"ר העיר ומנכ"לית העירייה, מול אגפי העירייה. דבר שהצריך לעבוד בסביבות 100 שעות נוספות בחודש. לדוגמא: גוי של שבת ספורים מכניסת השבת ועד יציאת השבת. כל ארגון האירועים העירוניים הכנה ותיאום מול המשטרה וגופים אחרים, נעשה על ידו. העובד עבד למעשה מסביב לשעון. בעקבות הנתון הנ"ל המערכת פנתה למשרד הפנים וביקשה להעבירו לחוזה בכירים דבר שביטל את כל תשלום הש"י שהעובד עושה.
10. קרואה כרמית – בגן שלה, גן חינוך מיוחד, בחודש 7 של השנה, יש קייטנה והעובדת מקבלת שעות בגין עבודה זו.
11. אייל צפר – בהשכלתו הינו מהנדס. תחום תפקידו הינו פקח בנייה. בפועל, עקב חוסר בתקני מהנדסים בתחום בטיחות בבתי ספר, גני ילדים, אירועים ציבוריים וממונה בטיחות, העובד מבצע ש"י עפ"י הצרכים. בתקופה האחרונה, המערכת משתדלת להפעילו רק בין 48-60 ש"י חודשיות. במידה ויבוצע תגבור בכ"א במקומות שיש צורך, סבירות גבוהה שמספר הש"י ירדו באופן דרסטי.
12. ליאת מוסרי - במהלך קיץ 2011 התקבלה החלטה ע"י ממשלת ישראל, הפעלת מנהלת יחידת נוער. יעשה רק באמצעות הרשות ולא כפי שהיה ע"י יחידות סמך כגון מתנ"ס וכיוצ"ב. התקיימו מספר ישיבות להעברת כל יחידת הנוער עפ"י מכרזים לרשות המקומית, לאחר זכייתה במכרז התנהלו דיונים לתנאי שכרה עפ"י חוק. בין היתר הוצג תלוש משכורת של המתנ"ס עם 16 שנות ותק. לאור חוות דעתך שאינה מצוינת בכל האסמכתאות התומכות בוותק האמור, זומנה העובדת אלי והתבקשה להמציא אסמכתאות. העובדת העבירה אלי בימים האחרונים אסמכתאות ולדבריה צריכה לתת עוד אסמכתא אחת המשלימה ל-16 שנות וותק. (מצ"ב)
- אני תקווה שבתקופה הקרובה תצרף את החסר.
13. רכזת תרבות לגיל השלישי
הרכזת נקלטה עפ"י החלטת וועדת הבחינה ותנאי המכרז שפורסמו ע"י העירייה, המועמדת הייתה מרשימה. בתנאי העסקתה צוין ותק של 20 שנות ותק. לאור חו"ד העובדת זומנה לחדרי והתבקשה להמציא את יתר האסמכתאות (מצ"ב) העובדת העבירה אלי אסמכתאות ואני ממתין לעוד אסמכתא שאמורה להעבירה בימים הקרובים.
14. פרסום מכרז חיצוני
באופן עקרוני, מצוין שכר בהתאם להסכמים הקיבוציים, או % משכר מנכ"ל, בהתאם לאישור משרד הפנים.

בברכה,

(-)

נחמיה תעיזי
מנהל משאבי אנוש

הערות ראש העיר לדו"ח מבקר העירייה

שכר וכוח אדם

בנושא דו"ח שכר וכ"א , המדובר בחלק שמקיף סוגיות חשובות והרשות תיתן את דעתה ובוחנת את הדברים באופן שתשפר הליכים במכלול הנושאים. לצערי בשנים הראשונות, לאור מצבה הכספי של העירייה, נאלצנו להתמקד בנושאים אחרים על מנת להביא את הארגון ליציבות כלכלית, ולכן חלק מהנושאים טופלו רק בשנים האחרונות. קידום של כ- 20 מתוך 678 עובדים הוא נמוך מאוד ביחס לגודל הארגון ואיני רואה בזה פגם מהותי.

לאחר שנבנה מבנה ארגוני בעתיד אני מאמין שנצליח למצוא עוד מספר תפקידים לקידום העובדים שטרם קודמו, המבנה הארגוני העתידי ישלב בתוכו תפקידים ומאפיינים לעיר מתקדמת ואיכותית שיאפשר שירות לכ- 100,000 תושבים.