

העסקת עובדים בשעות נוספות

כללי

1. שעות נוספות משולמות לעובד קבוע או זמני, שאינו מועסק על פי חוזה, אם עבד בפועל מעל למכסת שעות העבודה הרגילות שנקבעה לו בהתאם להסכמי העבודה של הדירוגים השונים.
מטרת הביקורת היתה לבדוק את הנושאים הבאים:
2. א. אמצעי הבקרה והפיקוח הקיימים במערכת על היקף העסקת עובדים בשעות נוספות.
ב. הוראות חוק, נהלים והנחיות בנושא העסקת עובדים בשעות נוספות.
ג. דיווחים על שעות נוספות שבוצעו ידנית ובדיעבד.
ד. שעות נוספות של עובדים המועסקים בחלקיות משרה.
ה. חריגה מהיקף שעות נוספות המותרות לעובדים שקיבלו היתר לעבוד בעבודה פרטית.
ו. אופן תקצוב שעות נוספות ליחידות העירוניות ואופן החלוקה בין עובדי היחידה.
ז. הבקורות הקיימות לבדיקת קובץ נוכחות טרם הזנתו למערכת השכר.
3. לצורך הכנת הדוח, נעזרה הביקורת בדוחות שקיבלה מאגף משאבי אנוש שכללו בין השאר:
א. דוחות המתייחסים לחודשים מאי עד ספטמבר בשנת 2000, שכללו רשימה של עובדים, שהועסקו לפחות באחד מהחודשים הנ"ל ובהיקף של למעלה מ- 40 שעות נוספות מעבר למכסת שעות העבודה הרגילות שלהם, כולל פירוט היקף השעות הנוספות לכל עובד.
ב. דוחות על עובדים שדיווחו במהלך החודשים ינואר עד מרץ 2001 על נוכחותם באמצעות דיווח ידני / רטרואקטיבי מעבר לארבעה דיווחים ידניים בכל חודש. מתוכם דגמה הביקורת מקרים של דיווחים ידניים / רטרואקטיביים על ביצוע שעות נוספות.
ג. דוחות על עובדים המועסקים בחלקיות משרה ושהועבדו בשעות נוספות.
ד. דוחות על עובדים שהועבדו בשעות נוספות ושניתן להם היתר לעבוד בעבודה נוספת מעבר לעבודתם בעירייה.
כמו כן הפיקה הביקורת דוחות בנושא הקצאת שעות נוספות בקרב עובדים במספר יחידות עירוניות שונות במהלך שנת 2000, נפגשה עם מנהל האגף למשאבי אנוש, מנהל פרויקטים שבאגף משאבי אנוש, פקידי כוח אדם ועם מנהל מת"ש, וכן עיינה בחוק שעות עבודה ומנוחה, בהוראות התקשי"ר, בנוהל העירוני הדן בנושא דיווח על נוכחות והיעדרות בעבודה ובהוראות פנימיות שהופצו בנושא.
4. הביקורת נערכה במהלך החודשים מאי עד ספטמבר 2001, על ידי רו"ח דני חכם.

ממצאים

הוראות החוק, התקשי"ר, הנהלים וההנחיות הקיימים בנושא

5. על פי הוראות התקשי"ר, יש להקציב לכל יחידה עירונית, בתחילת כל שנת כספים, מספר שעות נוספות, אשר תעמודנה לרשותה במשך שנת הכספים. על מנהלה של כל יחידה עירונית להקציב מדי שלושה חודשים, ליחידה שעליה ממונה, את מספר השעות הנוספות אשר לדעתו דרושות לביצוע העבודה במשך שלושת החודשים הקרובים.
6. מנהל יחידה עירונית רשאי להעסיק את עובדי יחידתו בשעות נוספות במסגרת ההקצבה הנ"ל, ובתנאי שלא יעסיק עובד יותר מ-30 שעות נוספות בחודש, אלא אם קיבל על כך מראש אישור בכתב מן האחראי, בין לעניין מסוים ובין לתקופה מסוימת. האחראי לא יאשר העסקה בשעות נוספות מעל ל-30 שעות בחודש כאמור, אלא לאחר שהובאו בפניו נימוקים משכנעים לכך בכתב. הסמנכ"ל למשאבי אנוש ומינהל מסר לביקורת בהתייחסותו לממצאים כי הקצבה של שעות נוספות בשעות, בתחילת כל שנת כספים, איננה מאפשרת בקרה ומעקב תקציבי על ניצול השעות הנוספות. לפיכך, השיטה הנהוגה היום בעירייה הינה הקצאת תקציב כמתואר להלן בסעיף 13.
7. בעניין מתן היתר לעובד לעסוק בעבודה נוספת מעבר לשעות עבודתו בעירייה, קובעות הוראות התקשי"ר כי לא יינתן היתר לעבודה פרטית למספר שעות בשבוע שיחד עם השעות הנוספות שאושרו לעובד במשרד, עולה על 25% ממכסת שעות העבודה בשבוע הנהוגה במקום עבודתו הקבוע של העובד. הנוהל העירוני "היתרים לעבודה פרטית מחוץ לעירייה" חוזר על הוראה זו שנקבעה בתקשי"ר.
8. בחוק שעות עבודה ומנוחה נקבע בסעיף 16 כי על המעביד לשלם לעובד שהועבד שעות נוספות בעד שתי השעות הנוספות הראשונות שבאותו יום, שכר עבודה לא פחות מ-125% מהשכר הרגיל ובעד כל שעה נוספות שאחריהן לא פחות מ-150% מהשכר הרגיל.
9. בחוזר שהופץ בתאריך 18/2/99 על ידי נציבות שירות המדינה, נאמר כי כאשר עובד משובץ במשרה חלקית אך בפועל מועסק באופן קבוע בשעות עבודה הרבה מעבר לתקן השעות של משרתו החלקית, עלול הדבר להיתפס בדיעבד ומבחינה משפטית כפיקציה. זאת ועוד: המשרד או היחידה יחויבו, בין השאר, לחשב למפרע את זכויותיו של העובד לרבות זכויותיו הסוציאליות כאילו הועסק במשרה מלאה.
10. הביקורת ביקשה וקיבלה לידיה מאת מנהל אגף משאבי אנוש את כל החוזרים, הנהלים והפרסומים שהופצו למנהלים/לעובדים במהלך השנים 1994 ועד שנת 2001 כולל, בנושא העסקת עובדים בשעות נוספות. עיון בחומר שהתקבל העלה כי מאז שנת 1999 לא הופצו הוראות פנימיות אשר דנו בנושא העסקת עובדים בשעות נוספות. החוזר האחרון שדן בנושא היה חוזר מס' 9/99 שהופץ

בתאריך 3/3/99 ואשר התייחס אך ורק לשנת 1999. החוזר הופץ בקרב מנהלי היחידות מאת מ"מ מנהל אגף כוח אדם דאז ולהן עיקרי הדברים שצוינו בחוזר:

- . מכסת השעות הנוספות לעובד לא תעלה על 40 ש"נ לחודש וזאת באישורו של מנהל מינהל / מנהל האגף או מנהל מחלקה עצמאית.
- . פקידי כוח אדם יעדכנו במערכת הנוכחות את המכסה החדשה לעובד בהתאם לקביעת מנהלי היחידות ולא יותר מ- 40 שעות לעובד לחודש.
- . צרכים חריגים ומשימות תקופתיות יחידתיות הדורשים חריגה בשעות הנוספות, יובאו לאישור סמנכ"ל למשאבי אנוש ומינהל. אישורים פרטניים לעובדים יובאו לאישור מוקדם של אגף כוח-אדם.
- . לא תאושרנה שעות נוספות מעבר להקצבה הנ"ל לעובד.
- . לא יאושרו שעות נוספות רטרואקטיבית.
- . ככלל לא תאושר עבודה בשעות נוספות בימי שישי.

0. בנוהל העירוני מספר 144 מתאריך 15/8/97, הן בדיווח על נוכחות והיעדרות בעבודה מצוין מפורשות כי עובדי עירייה נדרשים לדווח על שעת בואם למקום העבודה ועל שעת צאתם ממנו באמצעות כרטיס הנוכחות. עוד צויין כי במידה ושכח העובד את כרטיס הנוכחות ביום מסוים, יפנה למנהל היחידה לאשר לו את שעת הגעתו וצאתו בגיליון הנוכחות המופק ממערכת הנוכחות.

תקציב שעות נוספות

0. תקציב השעות הנוספות הכולל, (המקורי), לשנת הכספים 2001 עמד על סך של 33,812,000 ש"ח. התקציב המעודכן לשנת 2001 (נכון למועד כתיבת הדוח) עמד על סך של 34,349,000 ש"ח. בשנת 2000 עמד התקציב המקורי על סך של 30,728,000 ש"ח, התקציב המעודכן על סך של 31,971,000 ש"ח והביצוע בפועל היה 37,951,265 ש"ח.

0. סגנית גזבר ומנהלת אגף התקציבים מסרה לביקורת כי לכל יחידה עירונית נקבע בתחילת כל שנת כספים, תקציב בגין שעות נוספות, כאשר הבסיס לקביעת התקציב ליחידה עירונית הינו התקציב שנקבע לה אשתקד בתוספת עדכון בגין תוספות השכר שהיו, או צפויות להיות, במהלך השנה (למעט מקרים שבהם דורשת יחידה עירונית כלשהי על סמך פעולותיה הצפויות להגדיל את הסעיף מעבר לעדכונים השוטפים). כמו כן ציינה הנ"ל כי התקציב אינו מבוסס על מכפלת ערך השעות הנוספות במספר השעות הנוספות הצפויות, לפי פילוח של דרוג העובדים.

תגמול בגין עבודה בשעות נוספות

14. מנהל הפרוייקטים שבאגף משאבי אנוש מסר לביקורת כי:
- א. לצורך חישוב היקף השעות הנוספות לעובד נלקחים רק אותם המקרים בהם עבד העובד מעבר למכסה היומית שנקבעה לו לפחות 30 דקות. כך לדוגמה, אם עבד עובד בכל יום במהלך כל החודש 25 דקות מעבר למכסת השעות היומית הוא לא יקבל כל תמורה על כך.
- ב. על מנת ששעות חוסר לא יקוזזו מיתרת שעות חופשה שנצברו לעובד, אלא משעות העבודה הנוספות שנצברו לעובד במהלך החודש, חייב עובד (כולל עובד המועסק על פי חוזה), להשלים לפחות מחצית ממכסת השעות שנקבעה לו.
15. הביקורת השוותה בין מספר שעוני נוכחות ומצאה כי לא תמיד השעה המצויינת בהם זהה בכולם. לעיתים אף שעונים המוצבים האחד ליד השני מציגים שעה שונה. מבדיקה שערכה הביקורת נצפו פערי זמן של עד כעשר דקות בין השעונים.
16. הביקורת הבחינה כי לעיתים ממתנינים עובדים על יד שעוני הנוכחות. הביקורת שוחחה עם מספר עובדי הרשות שהסבירו, כי על מנת שיתוגמלו בגין שעות נוספות, עליהם לשהות לפחות 30 דקות מעבר למכסת השעות היומית שנקבעה להם. לדוגמא, אם הועסקו 20 דקות מעבר למכסת השעות היומית שנקבעה להם, ימתנו עשר דקות נוספות על מנת שיקבלו תגמול.
17. הממונה על תקנות ותנאי שירות, מסרה לביקורת כי ההחלטה שעל עובד להשלים לפחות מחצית ממכסת שעות העבודה שנקבעה לו על מנת ששעות חוסר לא יקוזזו מיתרת שעות החופשה שנצברו לו, נקבעה בשלהי שנות השמונים ע"י הגורמים הממונים באגף כ"א דאז. לדבריה לא קיים פרוטוקול ו/או מסמך המתעד ההחלטה.

דיווחי מערכת הנוכחות למערכת הפקת תלושי שכר

18. מנהל מת"ש מסר לביקורת כי דיווחי מערכת הנוכחות מועברים ישירות למערכת להפקת תלושי שכר ללא בקרה. כתוצאה מכך ישנן טעויות בדיווח אשר לא מתגלות בזמן או לא מתגלות כלל, המוצאות את ביטוין בתלוש השכר של העובד. כאשר מתגלות טעויות אלה, (על ידי העובדים, פקידי כוח אדם, דוחות בקרה של מת"ש בהם מפורטים כל אותם העובדים הפעילים שלא קיבלו שכר), יש צורך לבצע תיקונים, גביית תשלומים רטרואקטיבית וכד'. להלן מספר דוגמאות:
- א. בחודש נובמבר 2000, דווח למערכת הנוכחות ע"י כ"א תברואה כי מהעובד פ. א. נוכו 3,150 שעות חופשה במקום 31.50 בגין חודש אוגוסט 2000, מאחר ולעובד לא היתה יתרת חופשה מספקת לניכוי זה, נוכו שעות אלו כהיעדרות בשכר, דבר שגרם לאי תשלום משכורת נובמבר 2000, וליצירת חוב לעירייה ע"ס 30,739.27 ש"ח.

- ב. בחודש אוקטובר 1999 אובחנה תקלה בהעברת חלק מנתוני מערכת הנוכחות הממוחשבת למת"ש בעקבות תלונות עובדים. כתוצאה מכך, לא שולמה לעובדים תמורת מכסות נוספות במשכורת חודש ספטמבר 1999. מת"ש נאלץ לשלם מפרעות לעובדים הללו.
- ג. בחודש אוקטובר 1999 נוכו בטעות, שעות היעדרות לשלושה עובדים. כתוצאה מכך, ניתנו מקדמות לעובדים הללו, ותיקון הטעות נעשה בעיבוד הבא.
- ד. החל ממשכורת חודש דצמבר 2000, דווחו באמצעות מערכת הנוכחות למערכת השכר הוראות תשלום לעובדי אגף המים בגין כוננות במקום בגין "ניקוי כוכים".
- ה. לחמש עובדות בהנהלת הבית לא שולמה תוספת שעת מאמץ (סמל שכר 4389) עבור חודש אפריל 1999, עקב טעות שבוצעה במערכת הנוכחות. בעקבות הטעות האמורה, שולמה מקדמה למנקות.
- ו. בחודש ינואר 1999 הועברו ממערכת הנוכחות בטעות נתונים שגויים של שעות נוספות לעובדים ממחלקת החופים, ושל שעות משמרת ב' לעובדי חזות העיר. לעובדים הללו שולמה מפרעה, והנתונים תוקנו במערכת הנוכחות.
- ז. כתוצאה מדיווח שגוי שהועבר באמצעות מערכת הנוכחות, חויבו שני עובדים שעבודתם הופסקה מחמת פטירה, במונה הורדה משכר (סמל שכר 4441) בשנים 1997-1999.
- ח. בחודש פברואר 2000, כתוצאה מטעות שהועברה באמצעות מערכת הנוכחות, בוצעו תשלומי פרמיה לסגל הניהולי באגף התברואה שהכפילו ואף שילשו את שכרם.
- הביקורת העירה בעבר מספר פעמים בדוחות ביקורת שערכה, על הליקויים בנושא דיווחי מערכת הנוכחות למערכת תלושי שכר, אולם, למרות שנתקבלו החלטות, טרם בוצע דבר לשיפור המצב הקיים.
19. הסמנכ"ל למשאבי אנוש ומינהל בהתייחסותו לטיוטת הממצאים, פירט את הפעולות שנעשו בשנתיים האחרונות, (2000 ו-2001), ואשר תכליתן בקרה על תהליכי עבודה. הביקורת מציינת כי חלק מהפעולות אותן מנה הסמנכ"ל, נבעו כתוצאה מדוחות ביקורת שנערכו בשנתיים האחרונות ואינם קשורות בהכרח לתיקון הליקויים שצוינו לעיל. לגבי השיפורים המתוכננים והמתייחסים לנושאים שבדוח ביקורת זה, מציינת הביקורת, כי הם ייבדקו במסגרת דוח מעקב שייערך במהלך המחצית השנייה של שנת 2002

הפקת דוחות נוכחות

20. ב-15 בכל חודש, מופק דוח מחצית ומופץ לכל היחידות. פקידי כוח אדם מתקנים את הדוחות על פי הצהרות העובדים.

21. בשני לחודש שלאחר חודש העבודה מופק דוח בו אמור להגיש העובד תיקונים, אישורי מחלה או כל אישור נדרש אחר בצירוף חתימת מנהל ממונה. את העדכונים מבצעים פקידי כוח אדם של היחידות.

22. בעשרים לחודש שלאחר חודש העבודה מופק דוח סופי.

פיקוח ובקרה על העסקת עובדים בשעות נוספות

23. הביקורת בחרה לשוחח עם שני פקידי כוח אדם, האחד ממינהל כללי והאחר ממינהל החינוך. הבחירה בהם היתה אקראית והיא נעשתה מתוך כוונה לבדוק את רמת הפיקוח והבקרה על העסקת עובדים בשעות נוספות.

24. פקידת כוח אדם שבמינהל כללי מסרה לביקורת כי:

א. כאשר עובד מועסק בשעות נוספות עד לגובה מכסת השעות שנקבעה לו, אך לא יותר מ- 40 שעות נוספות בכל חודש, אין היא דורשת הסבר מאת הממונה הישיר של אותו עובד והיא מאשרת לו את השעות שעבד ללא צורך באישור הסמנכ"ל למשאבי אנוש ולמינהל.

ב. דוחות נוכחות של עובדים המועסקים בפועל מעבר למכסת השעות הנוספות שנקבעה להם, היא מעבירה חלק מהדוחות בהתאם לשיקול דעתה, לסמנכ"ל למשאבי אנוש ולמינהל לצורך אישור החריגה.

ג. כאשר מדובר בעובדים המועסקים בלשכות נבחרים, אין היא דורשת חתימת ממונה ישיר ע"ג דוחות הנוכחות של אותם עובדים. לדבריה, הדוחות מועברים לאישורו של הסמנכ"ל למשאבי אנוש ולמינהל.

ד. למיטב ידיעתה אין המנהלים נוהגים לבקש מהסמנכ"ל למשאבי אנוש ולמינהל אישור מראש ובכתב טרם העסקת עובד בשעות נוספות מעבר למכסה של 40 שעות חודשיות.

25. הביקורת לא מצאה באותם המקרים בהם הוחלט להעביר דוחות נוכחות של עובדים שהועסקו מעל ל- 40 שעות נוספות בחודש, מסמכים גלויים לדוחות הנוכחות שהיה בהם כדי להסביר לסמנכ"ל למשאבי אנוש ולמינהל, לשם מה נדרש העובד לעבוד שעות נוספות.

26. לביקורת נמסר מפקיד כוח אדם של מינהל החינוך כי:

א. כל עובד אשר נדרש ממנו לעבוד שעות נוספות, נקבעת לו מראש, על ידי מנהל מחלקת משאבי אנוש במינהל, בתחילת כל שנה, מכסה של שעות נוספות אשר איננה עולה על 40 שעות בכל חודש.

- ב. עובד שעבד במהלך החודש עד למכסת השעות שנקבעה לו, תאושרנה השעות על ידי הממונה הישיר שלו, כאשר זה האחרון איננו מחויב לספק הסבר מדוע הועבד העובד בשעות נוספות.
- ג. במידה וחרג מהמכסה שנקבעה לו אך לא עבד מעבר ל – 40 שעות נוספות, תאושר החריגה על ידי מנהל מחלקת משאבי אנוש שבמינהל החינוך.
- ד. במידה והשעות הנוספות בפועל חרגו ממכסת 40 השעות במהלך חודש אחד, נדרש גם אישור מאת סמנכ"ל כוח אדם.
- ה. ישנן יחידות עירוניות, (כגון יחידת אירועים ומופעים), שלגביהן גם אם הועסקו עובדי היחידה מעל למכסה של 40 שעות נוספות, אין צורך באישור מאת הסמנכ"ל למשאבי אנוש ולמינהל.

בדיקת דוחות נוכחות השייכים לעובדים שהועבדו בשעות נוספות

27. הביקורת בדקה מדגמית דוחות נוכחות שהופקו ממערכת הנוכחות, השייכים לעובדי אותם מינהלים שצוינו לעיל, וכן נעזרה בדוחות שהופקו כאמור על ידי אגף משאבי אנוש, להלן ממצאי הבדיקה:

- א. עובדים שהועסקו מעבר ל- 40 שעות נוספות בחודש לא קיבלו על כך מראש אישור בכתב מהסמנכ"ל למשאבי אנוש ומינהל. הביקורת לא מצאה מסמכים נלווים לדוחות הנוכחות שהיה בהם כדי לנמק מדוע נדרש היה להעסיק את אותם עובדים בשעות נוספות.
- ב. בין המקרים אותם בדקה הביקורת נמצאו מקרים בהם נקבעו לעובדים מכסת שעות נוספות קבועה ומראש לכל חודש, לאורך כל חודשי השנה. במקרים אחרים נמצא כי לא נקבעה מכסה וכי האישור לעבוד בשעות נוספות ניתן על ידי הממונה הישיר בדיעבד.
- ג. הביקורת מצאה מקרים בהם דיווחו עובדים השייכים למינהל כללי על כניסה ו/או יציאה ממקום עבודתם באמצעות דיווח ידני ו/או רטרואקטיבי, אף למעלה מארבעה פעמים במהלך חודש עבודה אחד, כאשר בחלק מהמקרים, אותם דיווחים כללו גם דיווחים על שעות נוספות. הביקורת לא מצאה במרבית המקרים שבדקה, הסברים על גבי דוחות הנוכחות שאושרו, שהתייחסו לדיווחים הידניים. המדובר בעובדים שבמקום עבודתם מוצב שעון נוכחות.
- ד. נמצאו דוחות נוכחות השייכים לעובדים שאושר להם תשלום בגין עבודה בשעות נוספות מעבר ל- 40 שעות נוספות בחודש, ללא קבלת אישור, אף בדיעבד, מאת הסמנכ"ל למשאבי אנוש ולמינהל. בין אותם עובדים נמנים נהגים ועובדים השייכים למחלקת מופעים ואירועים.

ה. נמצאו מספר מקרים בהם מידע על נוכחותם של עובדים לא הוזן כלל למערכת הנוכחות. בין אותם מקרים נמצא מקרה בו הותר לעובדת לשכת נבחרים שלא לדווח כלל על נוכחותה. בדיקה שערכה הביקורת בנושא העלתה כי עד לחודש מרץ שנת 2001, דיווחה העובדת על נוכחותה רק באמצעות דיווחים ידניים כאשר הדיווחים כללו גם דיווחים על שעות נוספות, (המדובר בעובדת שבמקום עבודתה מצוי שעון נוכחות). החל מחודש מרץ 2001 מועסקת העובדת בחוזה בכירים ואינה מדווחת כלל למערכת הנוכחות, נכון למועד עריכת הביקורת.

נמצאו עובדים שהותר להם לעבוד בעבודה נוספת, אולם יחד עם השעות הנוספות שאושרו להם במסגרת עבודתם בעירייה, חרגו מהיקף השעות המותר על פי הוראות התקשי"ר (היקף השעות הנוספות בשבוע בתוספת היקף השעות המותרות לעבודה הנוספת, לא יעלה על 25% ממסכת שעות העבודה השבועית בעירייה שנקבעה לעובד).

נמצאו מקרים בהם אושר לעובדים לעסוק בעבודה נוספת ללא הגדרת היקף שעות העבודה בעבודתם הנוספת, (כגון: עבודה במשך שעות אחה"צ, עבודה בימי ו' וכיו"ב).

נמצאו מקרים בהם עובדים המועסקים בחלקיות משרה הועבדו באופן קבוע בשעות נוספות, לעיתים היקף השעות הנוספות הגיע לכדי 40 שעות נוספות בחודש.

0. מנהל הפרוייקטים באגף משאבי אנוש מסר לביקורת דוח סטטיסטי לתקופה שהחלה בתאריך 1/1/01 ואשר נסתיימה בתאריך 31/3/01, אשר כלל נתונים על מספר המקרים בהם דיווחו עובדים, (מיחידות שבמקום עבודתם מצוי שעון נוכחות), על נוכחותם באמצעות דיווח ידני. הדוח מצביע על כך שבמהלך התקופה הנ"ל היו 43,499 מקרים של דיווחים על כניסות ו/או יציאות ידניים לפי פילוח של יחידות כדלהלן:

מנכ"ל/ עצמ'	חינוך	תכי ארגון	משאבי אנוש	חט' תפעול	בטחון	כספים	שר' חברתיים	הנדסה	בינוי ותשת'	תקשורת ועצ'	מיוחדים
2,354	11,375	998	698	9,575	68	817	12,988	1,247	2,574	137	668
5.41%	26.15%	2.29%	1.60%	22.01%	0.16%	1.88%	29.86%	2.87%	5.92%	0.31%	1.54%

הערה: הדוח הנ"ל שהופק לביקורת אינו כולל מידע על מספר העובדים השייכים לכל יחידה, וכן אינו כולל מידע על מספר העובדים בכל יחידה שדיווחו על כניסה / יציאה ידני במהלך התקופה הנ"ל.

אמיתות ואמינות הדיווחים הידניים / בדיעבד

29. על מנת לבדוק אמיתות ואמינות דיווחים ידניים / בדיעבד, של עובדים שבמקום עבודתם מצוי שעון נוכחות, ועל מנת לבחון את רמת הפיקוח והבקרה של הממונים על אותם עובדים, בדקה הביקורת את נכונות הדיווחים של מספר עובדים, מתוך אוכלוסיית העובדים שדיווחה לפחות ארבע פעמים על נוכחות שלא באמצעות כרטיס הנוכחות.
30. ממצאי הבדיקה העלו כי בחלק מהמקרים, השעות עליהם דיווחו העובדים לא תאמו את נוכחותם בפועל במקום עבודתם.
31. גיליונות הנוכחות של חלק מהעובדים שלגביהם נמצאה חריגה, אושרו ע"י פקידי כ"א והממונים, למרות שהעובדים לא הסבירו ע"ג דוחות הנוכחות מדוע נדרשו לעבוד שעות נוספות ומדוע דיווחו על נוכחותם ידנית / בדיעבד. בחלק אחר, הגם שהעובדים צירפו הסברים לדוחות הנוכחות ע"פ דרישת מנהליהם, נמצא חוסר התאמה בין ממצאי הביקורת לדיווחי העובדים.

הקצאת שעות נוספות בקרב העובדים

32. נמסר לביקורת מאגף משאבי אנוש, חוזר שהופץ בשנת 1994, אשר קבע בין היתר, כי הקצבת שעות נוספות לעובד לחודש תהא בהתאם לדירוג העובד כדלקמן:
- מנהלי אגפים ומעלה – 40 שעות
 - מנהלי מחלקות – 30 שעות
 - מנהלי מדורים – 15 שעות
 - עד רמת מנהלי מדורים – 10 שעות
33. בדיקת הקצבת שעות נוספות לעובדים במספר יחידות עירוניות שאופי פעילותן העיקרי הוא פיקוח בשטח על פעולותיהם של קבלנים, במהלך שנת 2000 ובמהלך המחצית הראשונה של שנת 2001 העלתה כי ברוב המקרים נוצל מרבית התקציב שיועד לשעות נוספות על ידי המנהלים עצמם.

מסקנות

34. קביעת "רף" של 30 דקות כמינימום לחישוב עבודה נוספת, נוגדת את הוראות התקשי"ר הקובעות כי עובד זכאי לגמול לגבי כל שעה ו/או חלק ממנה, (גם אם מדובר בעבודה בשעות נוספות שאינה עולה כדי 30 דקות ובלבד שנעשתה מעבר למכסת השעות הרגילות). לא זו בלבד, אלא שהדבר גורם לכך שעובדים נוטים להמתין ליד שעון הנוכחות עד להשלמת "המכסה הדרושה" על מנת שיתוגמלו.
35. בניגוד להוראות התקשי"ר, עובדים המועסקים יותר מ-30 שעות נוספות בחודש, לא מקבלים על כך אישור מראש ובכתב מאת האחראי, (הסמנכ"ל למשאבי אנוש ומינהל).

36. העסקת עובד המשובץ לעבודה במשרה חלקית, באופן קבוע בשעות עבודה שהן מעבר לתקן השעות של משרתו החלקית נוגדת את הוראות התקשי"ר.
37. אי ציון היקף שעות העבודה הפרטית, באישור הניתן לעובד המבקש לעבוד בעבודה נוספת, אינו מאפשר לבדוק עמידה בהוראות התקשי"ר.
38. בשל הקושי הכרוך בביצוע בקרה ומעקב תקציבי על ניצול השעות הנוספות, באמצעות הקצבה של שעות נוספות לפי שעות, בתחילת כל שנת כספים, (כאמור בהוראות התקשי"ר), אין הביקורת סבורה כי על העירייה לאמץ הוראה זו.
39. אין פיקוח ובקרה נאותים על שעות עבודתם של עובדים. הביקורת מצאה כי במקרים רבים אושרו ע"י מנהלים ופקידי כ"א, דוחות נוכחות של עובדים שדיווחו על נוכחותם שלא באמצעות כרטיס נוכחות, למרות שלא צורפו הסברים. במקרים בהם כן נדרשו העובדים לצרף הסברים לדחות הנוכחות, לא מצאה הביקורת רישומים/תרשומות שיש בהם כדי להעיד על כך שהמנהלים נקטו בפעולה כלשהי על מנת לאמת את אותם דיווחים.
40. הביקורת רואה בחומרה רבה, ולדעת הביקורת לא ייתכן מצב שבו עובדים אינם מדווחים כלל על נוכחותם, במיוחד כשהמדובר בעובדים שבמקום עבודתם קיים שעון נוכחות.
41. לדעת הביקורת קביעת מכסת שעות נוספות מראש ולאורך זמן לעובד מונעת בקרה על נחיצותן של אותן שעות. שכן, בתקופה בה אין צורך בשעות עבודה נוספות, תהיה לעובד אפשרות לנצל את כל מכסת השעות הנוספות שנקבעה לו בלא שתהיה לכך כל הצדקה. מאידך, בתקופה בה נדרשת עבודה בשעות נוספות מעבר למכסה שנקבעה לעובד, סביר להניח שהחריגה מהמכסה תאושר לו בדיעבד.
42. חוזר המנגנון משנת 1994, הקובע שיש להקצות שעות נוספות לעובד בהתאם לדירוגו, פוגע ביכולתם של מנהלי היחידות העירוניות, (בעיקר ביחידות שאופי פעילותן העיקרי הוא פיקוח בשטח על פעולות קבלנים), להקצות באופן יעיל את תקציב השעות הנוספות העומד לרשותם.
43. הפרשי הדקות בין שעוני הנוכחות, לעיתים אף בשעונים הממוקמים האחד בסמוך לשני, עלולים ליצור מצב בו שעות העבודה המדווחות אינן משקפות נכונה את שעות עבודתו בפועל של העובד.
44. לביקורת לא ברור הרציונל העומד מאחורי הקביעה כי על עובד להשלים ביום עבודה, לפחות מחצית ממכסת השעות היומית שלו, על מנת ששעות חוסר לא יקוזזו מיתרת שעות החופשה, אלא משעות העבודה הנוספות שנצברו לו במהלך החודש. קביעה זו גורמת לעובדים, המעוניינים לעבוד ביום מסוים פחות ממכסת השעות היומית שנקבעה להם, לשנות את שעת התחלת עבודתם ו/או את שעת סיום עבודתם על מנת שלא יגרע מחופשתם.

45. כתוצאה מכך שלא מבוצעת בקרה כלשהי על דיווחי מערכת הנוכחות טרם העברתם למערכת להפקת תלושי שכר, טעויות בדיווח אינן מתגלות במועד, (אלא לאחר הפקת תלושי השכר) ונדרש תהליך מסובך של תיקון לאחר מכן, כולל החזרים לעובדים או לחלופין גביית תשלומים רטרואקטיבית.

0. לצורך הכנת הדוח, ביקשה הביקורת מאת מנהל הפרויקטים שבאגף משאבי אנוש, להפיק לה דוחות שונים ממערכת הנוכחות. מרבית הדוחות סופקו לביקורת באיחור רב ובחלקם לא כללו את דרישות הביקורת. הדבר עיכב את עבודת הביקורת והקשה עליה לבצע את הבדיקות.

המלצות

0. באחריות הסמנכ"ל למשאבי אנוש ומינהל לדאוג לכך שהוראות התקשי"ר הנוגעות להעסקת עובדים בשעות נוספות ייושמו במלואן, (למעט זו המתוארת בסעיף 49 שלהלן). על הסמנכ"ל למשאבי אנוש ומינהל לבצע בקרה בדיעבד בכל רבעון ולבחון את מידת הצורך בשינוי בהיערכות לקראת הרבעון הבא ביחד עם מנהלי היחידות, כחלק ובכפוף לתוכנית העבודה השנתית.

0. מנהלי חטיבות, מנהלים ויחידות עצמיות יהיו אחראים לאישור שעות הנוספות שמעבר ל- 30 שעות, כאמור בהוראות התקשי"ר.

0. ההוראה הקובעת כי יש לבצע הקצבה של שעות נוספות בשעות, בתחילת כל שנת כספים, איננה מאפשרת בקרה ומעקב תקציבי על ניצול השעות הנוספות ולפיכך אין לדעת הביקורת לאמצה.

0. באחריות מנהל האגף למשאבי אנוש לוודא כי באישור הניתן לעובד המבקש לעבוד בעבודה פרטית יוגדר היקף השעות בשעות ולא בתיאורים כלליים (כגון: עבודה במשך שעות אחה"צ, עבודה בימי ו' וכיו"ב) על מנת שניתן יהיה לבדוק עמידה בהוראות התקשי"ר.

0. יש לחייב את המנהלים המאשרים דוחות נוכחות להגביר את הפיקוח והבקרה בנושא. בתוך כך, יש לחייב מנהלים לדרוש הסברים מנומקים בכתב מכל עובד שבמקום עבודתו מצוי שעות נוכחות, בכל מקרה שבו דווח על יציאה / כניסה שלא באמצעות כרטיס נוכחות. לוודא כי העובדים פועלים בהתאם לאמור בנוהל נוכחות, ולוודא מדגמית את אמיתות הדיווחים.

0. לדעת הביקורת יש להטיל אחריות אישית על מנהלים אשר יימצא לגביהם כי לא פעלו בהתאם לאמור לעיל.

53. באחריות מנהל האגף למשאבי אנוש להפיק לסמנכ"ל למשאבי אנוש ומינהל, לפחות אחת לרבעון, דוחות ממערכת הנוכחות, שיהיה בהם כדי להצביע על מקרים חריגים, (כגון דיווחי עובדים על נוכחות שלא באמצעות שעון הנוכחות באופן חריג למרות הימצאותם של שעוני נוכחות במקום עבודתם, העסקת עובדים מעבר ל- 30 שעות נוספות בחודש או אף מעבר לכך וכיו"ב). באחריות הסמנכ"ל למשאבי אנוש ומינהל לדרוש ולתעד את הסברי הממונים על אותם עובדים, לבדוק האם הממונים והעובדים פעלו בהתאם לאמור לעיל, ולהעביר לתובע העירוני ממצאיו במקרים בהם תהא לכאורה, חריגה.
0. באחריות מנהל האגף למשאבי אנוש ומינהל לאתר את כל המקרים כדוגמת המקרה המתואר בסעיף 27 ה' לעיל, לוודא שיחויבו להחתים כרטיס, ולהפיק לקחים על מנת למנוע הישנות מקרים מעין אלו בעתיד.
0. יש לבטל את שיטת "מכסת השעות" הקבועה, (ראה סעיף 27 ב') אשר מונעת בקרה על נחיצותן של שעות העבודה הנוספות.
0. לבטל את הוראות חוזר המנגנון שהופץ במהלך שנת 1994 (ראה סעיף 32 לעיל) אשר קבע כי הקצבת שעות נוספות לעובד תהא בהתאם לדירוגו. הביקורת סבורה כי אילוץ זה מקשה על המנהלים להקצות באופן יעיל את תקציב השעות הנוספות העומד לרשותם.
0. באחריות הסמנכ"ל למשאבי אנוש ומינהל לוודא שהשעה בכל שעוני הנוכחות תהא זהה, וזאת על מנת שהדיווחים באמצעות כרטיסי הנוכחות ישקפו נכונה את שעות עבודתם בפועל של העובדים.
0. מהנימוקים שפורטו בסעיפים 34 ו- 44 לעיל, ממליצה הביקורת לבטל את "רף" ה- 30 דקות כמינימום לחישוב עבודה נוספת, וכן לבטל את מגבלת חצי יום העבודה לעניין קיזוז יתרת החופשה.
0. בתגובה לממצאי הביקורת בנושא התקשורת בין מערכת הנוכחות למערכת הפקת תלושי שכר, מסר הסמנכ"ל למשאבי אנוש ומינהל לביקורת כי במסגרת השיפורים המתוכננים בתהליכי העבודה, יבוצע חישוב מדגמי לפני החישוב הכולל, כך שניתן יהיה לבדוק ולבקר את התהליך. הביקורת תעקוב אחר הביצוע במסגרת דוח מעקב אחר תיקון הליקויים במהלך המחצית השנייה של שנת 2002.
0. להעביר לתובע העירוני את ממצאי הבדיקה שערכה הביקורת, כאמור בסעיפים 29, 30 ו-31 לעיל.