

שינויים בשכר עובדים

רקע

1. שכר עובדי העירייה מהווה כ-50% מהוצאות העירייה. בשנת 2015 הפיקה העירייה כ-6,500 תלושי שכר לעובדים, גמלאים ושאיירים בסכום כולל של כ-807 מיליון ש"ח.
2. סעיף 29 לחוק יסודות התקציב תשמ"ה-1985 (להלן - חוק) קובע:

"(א) גוף מחוקצב או גוף נחמך לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגימלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר...

(ב) על אף האמור בכל דין, כל הסכם או הסדר במל במידה שהוא נוגד את הוראות סעיף קטן (א)."

מכוח סעיף זה, מפקח הממונה על השכר באגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - ממונה על השכר) על גופים ציבוריים, ובכלל זה רשויות מקומיות. יחידת האכיפה באגף זה מרכזת את הפעולות המתחייבות לצורך אכיפת סעיף 29 ובודקת מדי שנה חריגות שכר בגופים ציבוריים.

בשנת 2009 דיווח¹ הממונה על השכר על כך ש"בוצעו הפחתות בהסכמה בשכרם של מאות מעובדי העירייה. החיסכון השנתי לעירייה נאמד בכ-7,700,000 ש"ח. סוכם על השבה של כ-23,300,000 ש"ח". מדובר על חריגות בשכר עובדי עיריית ראשון לציון שעלו בבדיקות שנערכו בשנת 2006.
3. ב-3.3.99 נחתם הסכם שכר קיבוצי כללי בין השלטון המקומי להסתדרות ואחרים (להלן - הסכם 99), לפיו תנאי השכר של העובדים ערב ההסכם יאושרו, ובכלל זה חריגות שכר (להלן - עובדים דור א'). כלומר, בדיקת חריגות שכר לעובדים דור א' והשבת כספים חורגים ששולמו לעובדים אלו יבדקו בהשוואה לתנאים אותם קיבלו נכון למועד ההסכם. לעומתם, העובדים שהחלו עבודתם לאחר חתימת ההסכם יקבלו שכרם רק לפי חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות², לתקנון שירות המדינה (להלן - תקשי"ר), לאוגדן תנאי שירות של העובדים בשלטון המקומי, ולהסכמים ארציים, ולא יקבלו תוספת מקומית חריגה כלשהי (להלן - עובדים דור ב').
4. במשך השנים נחתמו הסכמי שכר קיבוציים כלליים נוספים בין משרד האוצר או מרכז השלטון המקומי להסתדרות העובדים, שהוראותיהם חלים על כלל העובדים או על מגזרים מסוימים.

¹ ממצגת בנושא הדוח השנתי של הממונה על השכר, יחידת אכיפה, המפורסמת באתר האינטרנט של משרד האוצר - האגף לשכר והסכמי עבודה.

² הסכם קיבוצי כללי בין מרכז השלטון המקומי בישראל להסתדרות הפקידים עובדי המינהל והשירותים, המאגד את מכלול ההוראות שבחוקה מ-1.2.60 ובמסמכים שנחתמו בין הצדדים עד ל-30.6.01 לכדי מסמך אחד משולב ועדכני.

עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבחון שינויים שבוצעו בתקופה **ינואר 2014 - אוקטובר 2015** (להלן - **התקופה שנבדקה**) בשכר עובדי העירייה, בהתאם להוראות סעיף 29 לחוק, להסכם 99, לחוקת העבודה, לתקשי"ר, לאוגדן תנאי שירות, להסכמי שכר ארציים אחרים, לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים והממונה על השכר ולהסדרים כלליים בעירייה (כגון הסכמים מקומיים שהוכשרו ונהלים של העירייה). נוסף על כך, נבדקו סמלי שכר ביחס להוראות הנ"ל.
2. הביקורת כללה בין היתר, את הפעולות הבאות:
 - א. פגישות עם ראשת מינהל כוח אדם ואמרכלות (להלן - **מינהל**) ורפרנטיות במינהל.
 - ב. ניתוח קבצים ממוחשבים שהופקו ממערכת כוח אדם ושכר במינהל, נכון לחודשים ינואר 2014, ינואר 2015 ואוקטובר 2015:
 - רשימות עובדים שכללו בין היתר, את הנתונים: מספר סידורי³, מחלקה, תפקיד, דירוג שכר, דרגת עובד, שכר משולב, סך הכול תשלומים וכוננויות.
 - דוח סמלי שכר והסכומים ששולמו בגינם לכל אחד מעובדי העירייה.
 - ג. בחירת מדגם הביקורת:
 - הקבצים שכללו כ-4,200 עובדים שקיבלו שכר בשלושת החודשים הנ"ל נותחו ובוצעה חלוקה של העובדים לפי דירוגים, ותק, רמות שכר, ושינויים בשכר בתקופה שנבדקה. שלב ראשון - בודדו 290 עובדים בגינם הוצגה עלייה חריגה ברכיבי הכוונות, בעלי רמות שכר גבוהות ביחס לשאר העובדים, בעלי דרגות גבוהות, שכרם עלה באופן חריג וגבוה מהממוצע בצורה ניכרת, קיבלו תוספות לא שגרתיות (חלקן חריגות וחלקן לא, כגון תוספת שעות או תוספת פיצול) וכאלה שעלו ביותר מדרגה אחת בתקופה שנבדקה.
 - שלב שני - צומצמה הקבוצה למדגם הטרונגי של **120 עובדים** המייצגים קבוצות שונות (עובדים דור א', עובדים דור ב', בדירוג מינהלי⁴, בדירוג המח"ר⁵, מהנדסים, בכירים וכדומה) (להלן - **מדגם**). 67 מהעובדים במדגם הם עובדים דור א'.
 - ד. בדיקת תלושי שכר של העובדים במדגם לחודשים אוגוסט 1998, פברואר 1999, ינואר 2014, ינואר 2015 ואוקטובר 2015, ומסמכים נוספים, כגון חוזה העסקה אישי.
 - ה. הביקורת בדקה שינויים בשכר העובדים הכלולים במדגם בין התקופות המדוברות, וכן בדיקת תשלומים חריגים לכאורה, שהחלו לפני התקופה שנבדקה.
3. הליך איסוף ממצאי הביקורת נערך בתקופה נובמבר 2015 - אוגוסט 2016.
4. טיוטות הממצאים הועברו להתייחסות המבוקרים.

³ הקבצים לא כללו שמות עובדים.

⁴ עובדי מינהל ושירותים (דירוג אחיד).

⁵ אקדמאיים במקצועות מדעי הרוח והחברה.

ממצאים

1. שינויים בשכר

1.1 תוספות שכר

ב-8.5.13 נחתם הסכם קיבוצי כללי בין המדינה ומעסיקים נוספים במגזר הציבורי לבין הסתדרות העובדים, בדבר השתתפות עובדים בנטל לתקופה זמנית לצורך ייצוב המצב הפיסקאלי במדינה. ההשתתפות התבטאה בהפחתת שכר עובדים או בדחיית העלאת שכר. ב-1.1.15 פרסם הממונה על השכר חוזר בנושא הפחתות השכר במגזר הציבורי, לפיו החל ממועד זה תופסק ההפחתה בשכר העובדים. בשנים 2014-2015 לא נקבע בהסכמים קיבוציים ארציים כי יש לשלם תוספות שכר. מבדיקת המדגם עולה, כי בתקופה שנבדקה לא היו שינויים בתוספות השכר לפי הסכמים קיבוציים ארציים.

נמצאו עובדים שקיבלו בתקופה שנבדקה תוספות שכר שלא קיבלו אותן קודם לכן, כגון תוספת מעוונות (בהתאם להסכם קיבוצי מ-12.1.11), תוספת גמול השתלמות א' או ב', גמול שלטון מקומי (בהתאם לחוקת העבודה), תוספת קידום ראשון או שני (בהתאם להסכם קיבוצי מ-25.10.09) ותוספות נוספות.

סעיף 6.1 להסכם 99 התייחס לקידום אחד נוסף:

”

6.1 עובדים ותיקים אשר יקודמו בתפקיד ו/או יועברו לתפקיד אחר, יהיו זכאים, לכל התנאים והזכויות הנובעים מההסכמים המקומיים, כפי שיושמו ערב חתימת ההסכם ובעדכונם בהתאם להסכמים כאמור על עובדים ותיקים באותם התפקידים, ואולם הוראה זו תחול על קידום ו/או מעבר בתפקיד פעם אחת בלבד. למען הסר ספק מובהר כי הוראות סעיפים 5 ו-8 יחולו לגבי עובד כאמור.

למען הסר ספק מובהר כי זכאות כאמור תהיה רק לגבי עובדים ותיקים שאינם בעלי שכר גבוה וכל עוד אינם בעלי שכר גבוה.

”

תוספת קידום ראשון או שני נקבעו בהסכם קיבוצי שנחתם בין מרכז השלטון המקומי בישראל ומעסיקים נוספים להסתדרות העובדים הכללית החדשה. תוספות אלה החליפו לגבי עובדים דור א' בדירוגי מינהלי ומח"ר בלבד, את הזכאות לקבלת תוספת קידום אחד נוסף לפי סעיף 6.1 להסכם 99:

- תוספת קידום ראשון - הזכאות קיימת רק לעובדים שלא התקדמו בתפקיד בתקופה 3.3.99-1.12.09 ויתקדמו לאחר מכן קידום ראשון בתפקיד שמתקיימים בו במצטבר כל התנאים הבאים:

- העובד התמנה/נבחר לתפקידו החדש כדין.
- דרגת השיא במתח הדרגות בתפקיד החדש של העובד גבוהה לפחות בדרגה אחת מדרגת השיא במתח הדרגות בתפקיד שמילא טרם הקידום.
- מתח הדרגות של התפקיד החדש של העובד הוא לפחות 7-9 בדירוג המינהלי או 37-39 בדירוג המח"ר, למעט פסיכולוגים, והתפקיד החדש כולל אחריות ניהולית ישירה על עובד אחד לפחות או שמתח הדרגות של התפקיד החדש הוא

לפחות 10-12 בדירוג המינהלי או 40-42 בדירוג המח"ר, למעט פסיכולוגים, אף אם אינו כולל אחריות ניהולית ישירה על עובדים.

- תוספת קידום שני - הזכאות קיימת רק לעובדים אשר התקדמו בעבר קידום אחד נוסף לפי סעיף 6.1 להסכם 99 או שהתקדמו קידום ראשון כפי שמתואר לעיל והתקדמו או יתקדמו בעתיד קידום שני בתפקיד שמתקיימים בו במצטבר כל התנאים הבאים:

- העובד התמנה/נבחר לתפקידו החדש כדין.
- דרגת השיא במתח הדרגות בתפקיד החדש של העובד גבוהה לפחות בדרגה אחת מדרגת השיא במתח הדרגות בתפקיד שמילא העובד טרם הקידום.
- מתח הדרגות של התפקיד החדש של העובד הוא לפחות 8-10 בדירוג המינהלי או 38-40 בדירוג המח"ר, למעט הפסיכולוגים, והתפקיד החדש כולל אחריות ניהולית ישירה על עובד אחד לפחות או שמתח הדרגות של התפקיד החדש הוא לפחות 10-12 בדירוג המינהלי או 40-42 בדירוג המח"ר, למעט הפסיכולוגים, אף אם אינו כולל אחריות ניהולית ישירה על עובדים.

נמצאו עובדים במדגם שקיבלו תוספת קידום ראשון או תוספת קידום שני, אך זכאותם לתוספת אינה ברורה:

תאריך תחילת העסקה בעירייה	תפקיד (נכון לאוקטובר 2015)	דירוג	ממצא	הערה
2/1990	מנהלת פיתוח עסקי וקידום יזמות	מח"ר	קיבלה תוספת קידום ראשון לאחר 10/2009, למרות שקודמה בתפקידה בתקופה 1.12.09-3.3.99 ולכאורה לא אמורה לקבל תוספת קידום ראשון	באישור סגן הממונה על השכר לזכאות לתוספת קידום ראשון
9/1984	מנהלת אגף תיאום, בקרה ותפעול, מינהל החינוך	מח"ר	קיבלה תוספת קידום ראשון לפני 1/2014, למרות שהתקדמה בתפקידה רק ב-1.6.15	תנאי שכרה של העובדת נבדקים במשרד האוצר*
11/1991	מנהל אגף תחום הדרך, מינהל שפ"ע	מח"ר	ב-1/2011 קיבל תוספת קידום שני, למרות שלא עבר מכרז לתפקיד	באישור סגן הממונה על השכר לזכאות לתוספת קידום שני

* ב-17.7.16 התקבל מענה מנהלת תחום אכיפה באגף לשכר והסכמי עבודה במשרד האוצר לפנייתיה של ראשת המינהל מ-14.4.15. לפי התשובה, על העובדת להשיב לעירייה כספים בשל חריגות שכר, לרבות בגין תוספת קידום מ-24.1.11 ועד 1.6.15.

עוד עולה מהתשובה, כי על העובדת להשיב לעירייה כספים בגין תוספות נוספות להן לא הייתה זכאית: הפרש תוספת גמול גננות, והעסקה בדרגה +44 כאשר מתח הדרגות בתפקיד אותו מילאה מ-24.1.11 הוא לכל היותר דרגה +43 ובתפקיד אותו ממלאה החל מ-1.6.15 - דרגה 44.

תגובת ראשת המינהל:

"העובדת שילמה את כל חריגות השכר במשכורת ספטמבר 2016 בהתאם להנחיות האוצר."

1.2 תוספות שכר שלא לפי הסכמים קיבוציים

ההסכמים הקיבוציים קובעים את תוספות השכר להם זכאים העובדים. במסגרת עבודת הביקורת אותרו תוספות שכר שאינן קיימות במסגרת ההסכמים הקיבוציים. חלק גדול מתוספות אלה נתגלו כתוספות שכר מקומיות אשר אושרו במסגרת הסכם 99 שהכשיר תוספות שכר חריגות לכאורה, כך שתוספות אלה נמצאו תקינות.

נוסף על כך, אותרה תוספת המרה שקלית שאיננה מוכרת מכוח ההסכמים קיבוציים, ולמעשה משולמת כפיצוי לעובדים שירדו בשכרם כתוצאה ממעבר לתפקיד חדש. לא נמצאו הסכם קיבוצי ו/או נוהל פנימי עירוני הקובעים כללים למקרים דומים. אותר במדגם עובד שקיבל תוספת המרה שקלית בהתאם לאישור פרטני של סגן הממונה על השכר: העובד אי"ע שהחל עבודתו בעירייה במאוס 1995 ומועסק כמדביר במינהל איכות הסביבה (דירוג מינהלי), קיבל תוספת המרה שקלית של כ-2,000 ש"ח.

1.3 אופן קידום בדרגה ומתן דרגות אישיות

מתחי הדרגות לכל תפקיד בעירייה ואופן ההתקדמות בדרגות קבועים בחוברת מסלולי הקידום של העובדים בשלטון המקומי, חוקת העבודה וההסכמים הקיבוציים הארציים החלים על עובדי העירייה. העירייה מסווגת כרמה א' (מעל 10,001 תושבים) לצורך קביעת מתח דרגות העובדים.

חוזר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי (מספר 455) מיוני 2007 קובע כי כל רשות מקומית תגדיר קריטריונים לצורך מתן דרגות אישיות לעובדים בכפוף לכללים הבאים:

- א. מטרת הענקת הדרגות האישיות היא עידוד מצוינות ותגמול עובדים מצטיינים.
- ב. הענקת דרגות אישיות היא כלי לצמצום פערי שכר בין עובדים המבצעים מטלות זהות.
- ג. דרגה אישית תינתן לעובד שהגיע לשיא מתח הדרגות הצמוד לתפקידו ואין ביכולתו להתקדם עוד בסולם הדרגות.
- ד. הדרגה תוענק בתום שהות של לפחות ארבע שנים בדרגת השהייה⁶ במסלול קידומו של העובד.
- ה. הדרגה תוענק לאחר מיון והחלטת ועדה שתוסמך לכך ברשות, לאחר קבלת המלצות הממונה, לאור הערכות העובד במהלך שירותו, תוך התחשבות בוותק, הערכת סיכויי קידום בתפקידים, היעדר בעיות משמעת, מעשה הצטיינות ראוי לציון או תפקוד ברמה גבוהה לאורך זמן.
- ו. לא תוענק דרגה אישית לעובד בעל חריגות שכר, לרבות חריגות שכר שהוכשרו בהסכם 99 ושסך כל התוספות עולה בערכו על 22% מהשכר המשולב.
- ז. תתאפשר קבלת דרגה אישית לעובדים השוהים על דרגה 13 (כולל) ובדרגות המקבילות בדירוגים השונים.

⁶ בתקופה זו יחשב בדרגתו +.

מבקרת עיריית ראשון לציון

בכפוף לעקרונות המנויים לעיל, תתאפשר הענקת דרגות אישיות ל-3% עד 5% מקרב עובדי הרשות, בהתחשב בגודל הרשות, למספר העובדים המועסקים בה ובכפוף ליכולת התקציבית של הרשות.

להלן דוגמה לקידום: מסלול קידום של מנהל מחלקה ברשות רמה ג' הוא 8-10 (+10). עובד שוהה חמש שנים בדרגה +10 יקבל דרגה 11 בכפוף לקריטריונים כאמור, ולאחר שלוש שנים יקבל דרגה +11.

נמצא כי חלק מהעובדים במדגם קודמו שלא בהתאם לחוברת מסלולי הקידום של העובדים בשלטון המקומי, חוקת העבודה וההסכמים הקיבוציים הארציים. כך לדוגמה, עובד קודם לדרגה 44 כאשר תפקידו אינו מאפשר לו לקבל דרגה זו, והוא אף אינו עומד לכאורה בכללים שלעיל לגבי מתן דרגה אישית.

נוסף על כך, אותרו עובדים שהתקדמו בתקופה שנבדקה ביותר משלוש דרגות - קידום בלתי אפשרי בהתחשב בפרק הזמן שעבר בין קבלת הדרגות:

תאריך תחילת העסקה בעירייה	תפקיד (נכון לאוקטובר 2015)	דירוג	ממצא	הערה
9/1992	סגן ראש מינהל שפ"ע	מינהלי	קיבל דרגה +15 לתפקיד במתח דרגות 12-14	באישור סגן הממונה על השכר לזכאות לדרגה +15
4/1993	מנהל מרחב מערב, מינהל איכות הסביבה	מח"ר	קיבל דרגה 44 לתפקיד במתח דרגות 11-13	לפי זכאות מכרז מנהל אגף באישור סגן הממונה על השכר
12/1994	מנהל אגף סיור ושיטור*	מח"ר	קיבל דרגה +45 לתפקיד במתח דרגות 11-13	לפי זכאות מכרז מנהל אגף באישור סגן הממונה על השכר
5/1998	מ"מ ראש מינהלת אזורי תעשייה	מח"ר	קיבלה דרגה +45 לתפקיד במתח דרגות 11-13	תנאי שכרה של העובדת נבדקים במשרד האוצר

* מושאל לחברה העירונית ראשון לציון לביטחון וסדר ציבורי בע"מ.

1.4 שעות עבודה נוספות

לפי חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951 (להלן - חוק שעות עבודה), הגמול בעד השעתיים הנוספות הראשונות ביום יעמוד על 125% מהשכר הרגיל והגמול בעד השעות הנוספות העולות על שעתיים ביום - 150% מהשכר הרגיל. הביקורת איתרה במדגם מקרה בו שולם בגין שעות עבודה נוספות 100% מהשכר הרגיל, אף שהעובד הועסק במשרה מלאה⁷:

מועד תחילת העסקה בעירייה	תפקיד (נכון לאוקטובר 2015)	דירוג	הערה
5/2009	מוקדן	מינהלי	טעות באפיון סמלים, תוקן

⁷ בניגוד לעובדים המועסקים במשרה חלקית - תשלום 125% מהשכר רק מהשעה הראשונה שבוצעה מעבר למכסת שעות עבודה למשרה מלאה.

1.5 שעות נוספות גלובליות⁸

לפי סעיף 16 לחוק שעות עבודה, גמול שעות נוספות משולם למי שהועבד בשעות נוספות. מהמושג "הועבד" ניתן להסיק כי הכוונה היא שהגמול משתלם על בסיס עבודה בפועל ולא על בסיס מכסת שעות רעיונית. כלומר, שעות נוספות משתלמות לאחר שהעובד השלים בפועל את מכסת השעות היומית.

נמצא כי חלק מהעובדים מקבלים שכר עבור שעות נוספות שביצעו בפועל, נוסף למרכיב קבוע בשכר בגין שעות נוספות גלובליות. זאת, ללא בדיקה כי העובד עבד את מכסת השעות הנוספות הגלובליות לפני שהחל לקבל, באותו החודש, תשלום בעד שעות נוספות בדיווח.

תגובת ראשת המינהל:

"...ההחלטה לגבי עובדים אלו התקבלה בדוח הממונה למספר בודד של עובדים להם היו גם ש"ג וגם ש"נ טרם מארס 99. [ראש המינהל דאז] ביצע להם תחשיב של שעות נוספות עד הממוצע של השעות הנוספות של השנה שקודמת ל-02/99. זה חלק מהסכם 99 ולכן נרשם כך בממונה. לכן, אין קשר בין הש"ג לבין מכסת הש"נ שאושרה לעובדים אלו כנגד ביצוע בפועל. סיכום זה אושר... מול האוצר למקרים בודדים אלו ועל סמך הסכם מארס 99. עפ"י הסיכום העובדים מקבלים ש"ג ובנוסף לכך, ש"נ כנגד ביצוע בפועל עד למכסה שנקבעה בדו"ח הממונה. אין קשר בין שני הסעיפים..."

1.6 תשלום מכסת כונוניות ושעות נוספות גבוה יחסית⁸

סעיף 27.8 לחוקת העבודה קובע בנוגע לקריאות פתע וכוננות עובדים:

"(א) פיצוי על כונונות - העובדים ברשויות המקומיות בכל הדרגות שלגביהם לא נקבעו בהסכמים ארציים הוראות מיוחדות אחרות בנושא כונונות, ונדרשים להימצא בכוננות בביתם לרגל צורכי העבודה, אחרי שעות העבודה, יקבלו תשלום עבור הכונונות: בעד כונונות הנמשכת עד חמש שעות ושליש - תשלום של 100% בעד כל שעה של כונונות.

בעד כונונות הנמשכת מעל חמש שעות ושליש ועד שמונה שעות - תשלום של 100% בעד כל שעה כונונות ורק עבור חמש שעות ושליש.

בעד כונונות הנמשכת למעלה משמונה שעות - תשלום בסכום השווה למי שהועסק בכוננות של יותר מחמש שעות ושליש ועד שמונה שעות.

בתוספת תשלום של 2/3 משכר של שעה רגילה בעד כל שעה כונונות שמעל השעה השמינית ואילך.

(ב) קריאת פתע עובד, שחזר לביתו אחר שעות העבודה ונקרא לחזור לעבודתו אחרי הפסקה של שעה אחת לפחות ממועד סיום עבודתו, מקבל תשלום כמקובל, בעד מלוא השעות הנוספות בהן עבד. התשלום יהיה פחות מאשר בעד ארבע שעות עבודה רגילות. הועסק העובד עקב קריאת פתע יותר מ-4 שעות נוספות, לא יהיה התשלום הניתן לו בעדן פחות מהתמורה בעד יום עבודה מלא. עובד המקבל שעות

⁸ הביקורת התייחסה לממצא זה גם בדוח לשנת 2015 בנושא "סקר נאותות הבקרה על הליכי עדכון נתוני שכר והפקותיו".

נוספות על-פי מכסה המוסכמת מראש, תחשבונה השעות בהן עבד למעשה בעת קריאת פתח כחלק מסך כל מספר השעות הנוספות שעבד באותו חודש.

בחוקת העבודה לא נקבעה תקרה מרבית של שעות כוננות לתשלום ולפיכך קביעת התקרה היא בסמכות המעסיק. זאת, בשונה מהקיים לגבי עובדי המדינה בתקשי"ר, בו נקבעה תקרה מרבית של שישה ימי כוננות בחודש (דהיינו 32 שעות כוננות בחודש). יש לציין, כי עמדת הממונה על השכר במשרד האוצר היא לאמץ את כללי התקשי"ר והתקרה הקבועה בו. לעמדה זו מתנגדים המרכז לשלטון מקומי והרשויות המקומיות.

נמצאו עובדים המקבלים מכסה גבוהה של שעות כוננות ו/או של שעות נוספות באופן חריג, ובכל מקרה, בניגוד לקבוע בחוק שעות עבודה. לחלק מהעובדים גדלה בתקופה שנבדקה המכסה של שעות כוננות:

תאריך תחילת העסקה בעירייה	תפקיד (נכון לאוקטובר 2015)	דירוג	ממצא ב-10/2015	הערה
6/1988	מפקח בנייה, מינהל הנדסה	מהנדסים	44 שעות כוננות, נוסף ל-40 שעות נוספות גלובליות	כוננות בהתאם ללוח כוננויות
1/1991	ממונה תחום תברואה, מינהל איכות הסביבה	מח"ר	22 שעות כוננות, נוסף ל-50 שעות נוספות גלובליות	
6/1998	יחידת מזרקות ואגמים, מינהל איכות הסביבה	מינהלי	80 שעות כוננות	
4/1985	אחזקת גנים ופארקים, מינהל איכות הסביבה	מינהלי	כ-70 שעות כוננות	
3/1999	גינון, מינהל איכות הסביבה	מינהלי	בחודש 10/2015 70 שעות כוננות, לעומת כ-40 שעות כוננות ב-1/2014	
8/1998	מפקח גינון, מינהל איכות הסביבה	מינהלי	בחודש 10/2015 110 שעות כוננות, לעומת כ-50 שעות כוננות ב-1/2014	
9/1992	סגן ראש מינהל שפ"ע	מינהלי	45 שעות כוננות, נוסף ל-60 שעות נוספות גלובליות	באישור סגן ממונה על השכר
5/1989	מנהל אגף איכות הסביבה דאז, מינהל איכות הסביבה	מהנדסים	כ-80 שעות כוננות, נוסף ל-70 שעות נוספות גלובליות	כוננות שדורשת הכשרה מיוחדת - קיימים רק שני כוננים
4/1993	מנהל מרחב מערב, מינהל איכות הסביבה	מח"ר	50 שעות כוננות ותורנות, נוסף ל-90 שעות נוספות	ביצוע הכוננות בהתאם ללוח כוננויות רק בעת מחסור עובדים

תאריך תחילת העסקה בעירייה	תפקיד (נכון לאוקטובר 2015)	דירוג	ממצא ב-10/2015	הערה
6/1998	הארת רחובות, מינהל שפי"ע	מח"ר	120 שעות כוננות	שעות הכוננות כוללות שעות שהייה
9/1990	הארת רחובות, מינהל שפי"ע	מינהלי	כ-140 שעות כוננות	בכוננות בבית ושעות יציאה בפועל
10/1992	חשמל מבנים, מינהל שפי"ע	מינהלי	כ-140 שעות כוננות	
12/1999	הארת רחובות, מינהל שפי"ע	הנדסאים	כ-80 שעות כוננות	

להלן סקירה של הוראות חוק שעות עבודה⁹:

- ניתן להעסיק עובד בשעות נוספות, ובלבד שלא יעבוד במשך יותר מ-12 שעות ביום.
- עובד במשמרת לילה - עובד המועסק 5 ימים בשבוע - יום העבודה עד 12 שעות.
- שבוע העבודה לא יעלה על 6 ימים. יש לתת לעובד יום מנוחה אחד בשבוע לפחות.
- ניתן להעסיק עובדים בשעות נוספות:
- עובד המועסק 5 ימים בשבוע - עד 15 שעות נוספות בשבוע (ובתנאי שלא יעבוד יותר מ-12 שעות ביום), כלומר, לא יותר מ-58 שעות עבודה בחודש.
- חובה לתת לכל עובד הפסקה של 8 שעות לפחות בין משמרת למשמרת.
- לכל עובד מגיעה מנוחה שבועית, הכוללת לפחות 36 שעות רצופות בשבוע. המנוחה השבועית תכלול לגבי יהודי - את יום השבת, ולגבי מי שאינו יהודי - את יום השבת או את היום הראשון או את היום השישי בשבוע, לפי בחירתו.
- עבודת לילה:
- חל איסור להעסיק עובד בעבודת לילה יותר משבוע אחד בתוך תקופה של שלושה שבועות.
- ניתן להעסיק עובד בעבודת לילה באופן שבו מספר משמרות הלילה בכל פרק זמן של שלושה שבועות (21 יום) לא יעלה באופן מצטבר על שבוע (7 משמרות) בפרק זמן זה.
- כאמור בלוח דלעיל, עובדים מהמדגם קיבלו תשלום בעד שעות נוספות בגין תורניות וכוננויות בהיקף גבוה בהרבה מהמותר. החוק אמנם מאפשר במקומות מסוימים להחריג קבוצות עובדים ולהעסיקן יותר שעות נוספות בהתאם להיתר שיש לקבלו ממושרד הכלכלה, אך הדבר עלול להביא לשחיקה של העובדים ולחלוקה לא נכונה של עומס העבודה. להלן דוגמה נוספת: מתלוש השכר לחודש אוקטובר 2015 של עובד עולה כי הוא קיבל 198 שעות כוננות, תורניות ושעות נוספות. כלומר, העובד היה זמן לעבודה 382 שעות בחודש.

⁹ הביקורת התייחסה לממצא זה גם בדוח לשנת 2015 בנושא "סקר נאותות הבקרה על הליכי עדכון נתוני שכר והפקתו".

תגובת ראשת המינהל:

"77 שעות כוננות אינן שעות עבודה אלא כוננות. גם 30 שעות עבודה ללא גמל אינן שעות עבודה, כך שהעובד זמין 275 שעות ולא 382 שעות."

הביקורת מעירה כי העובד מקבל תשלום בגין שעות כוננות על מנת שיהא זמין לקריאות מהעירייה ויגיע לעבודה במקרה שיידרש לכך. זאת, נוסף לשעות הכוננות בהן הוא עובד בפועל ובגיןן הוא מקבל תשלום (שעות עבודה בכוננות).

1.7 עדכון חוזי העסקה של בכירים

חלק מהעובדים בתפקידים בכירים ובמשרות אמן מועסקים בחוזי העסקה אישיים, בהתאם לאישור משרד הפנים.

העסקת עובד בכיר היא בהתאם לכללים שקבע משרד הפנים - חוזר מנכ"ל 1/2011 לגבי משרות סטוטוריות ואישורים מיוחדים להעסקת עובדים בחוזה אישי. נמצא כי כל העובדים הבכירים קיבלו אישור העסקה בחוזה אישי ממשרד הפנים.

אותרה במדגם עובדת שקיבלה תשלום עבור שעות נוספות מעבר לקבוע בהסכם שאישר משרד הפנים:

העובדת שהחלה עבודתה בעירייה במארס 2008 ומועסקת כמנהלת יחידת בקרת שכר במינהל כספים, קיבלה באוקטובר 2015, 45 שעות נוספות. זאת, למרות שעל אישור משרד הפנים ש"העובדת זכאית לשעות נוספות בדווח עפ"י אישור הרשות", כתבה ראשת המינהל כי העובדת זכאית לתשלום "עד 30 שעות נוספות בחודש".

תגובת ראשת המינהל:

"משרד הפנים מאשר ש"נ ע"פ אישור הרשות. הוא אינו מגביל המכסה, כמובן שחל איסור לש"נ מעבר ל-60 שעות בחודש. הממונים נתנו לעובדת מסגרת של 30 שעות. אך במקרים חריגים, ע"פ צורכי המערכת, מאושרת חריגה מהמכסה המקורית שתוקצבה..."

2. בדיקת סמלי שכר

בוצעה בדיקה של התנהגות סמלי השכר בתלושי השכר, נכון לחודשים ינואר 2014, ינואר 2015 ואוקטובר 2015 ביחס להוראות החוק, ההסכמים הקיבוציים הארציים המאושרים וחוזרי מנכ"ל משרד הפנים והממונה על השכר. לגבי נושאים אלה התקבלו הסברים מראשת כוח אדם ואמרכלות, כך שהממצאים תקינים.

סיכום והמלצות

בגוף הדוח מוצגים ממצאים שעלו בבדיקת מדגם של 120 עובדים שבוצעו שינויים בשכרם בתקופה ינואר 2014 - אוקטובר 2015. הנושאים שנבדקו כללו בין היתר, תוספות שכר, קידום, שעות עבודה נוספות, שעות כוננות וסמלי שכר. לאחר כל ממצא, שולבה התייחסות רלוונטית.

הביקורת איתרה מקרים בהם שולם עבור מספר שעות כוננות גבוה מהמכסה שנקבעה בתקשי"ר - 6 כוננויות בחודש (שוות ל-32 שעות כוננות). כתוצאה מכך, מספר שעות העבודה הנוספות החודשי היה גבוה מהשעות המותרות לפי חוק שעות עבודה. לא נמצא כי הוגדרו בעירייה כללים לתשלום שעות כוננות לאוכלוסיות מסוימות. כמו כן, בחלק מהמקרים, שעות הכוננות משולמות למספר עובדים בעלי הכשרה ספציפית בלבד כך שמכסת שעות הכוננות מחולקת בין מספר מועט של עובדים.

הביקורת ממליצה לקבוע כללים אחידים בנוגע למכסה מרבית לשעות כוננות, בהתאם לתפקידים שונים של עובדים.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה מבוצעת.

