



# מועצה אזורית בני שמעון

## דוח מבקרת המועצה לשנת 2025

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקרת המועצה. פרסומו של המסמך, או חלק ממנו, לפני שחל המועד שנקבע להגשתו למועצה אסור על פי הוראת סעיף 170 ג, (ו) לפקודת העיריות.

1 ביוני 2026

לכבוד :

מר ניר זמיר – ראש המועצה

**הנדון: דוח מבקרת המועצה לשנת 2025**

שלום רב,

הנני מתכבדת להגיש את דוח מבקרת המועצה לשנת 2025, בהתאם להוראות צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958.

דוח הביקורת השנתי, כולל שני דוחות ביקורת אשר בוצעו במהלך השנה בתחומים מרכזיים הנוגעים לניהול המשאב האנושי במועצה כדלהלן:

1. נושא **גיוס וקליטת עובדים** החל משלב תכנון כוח האדם ופרסום המשרות, דרך הליכי המיון והבחירה, ועד לתהליכי קליטת העובדים החדשים, הבקורות המתקיימות בתחום, השימוש במערכות המידע והיבטים הנוגעים להעסקת עובדים עם מוגבלות.

2. נושא **דיווחי נוכחות עובדים** תוך בחינת תהליכי הדיווח, האישור והבקרה על נוכחות העובדים, השימוש במערכות הממוחשבות, אופן הטיפול בהיעדרויות, שעות נוספות, כונויות, לימודים והשתלמויות, וכן את מידת עמידת המועצה בהוראות הדין והנהלים החלים בתחום.

תפקידה של הביקורת הפנימית הוא לבחון את תקינותם ויעילותם של תהליכי העבודה, להצביע על ליקויים, כשלים וסיכונים, ולהציע המלצות שמטרתן לחזק את מנגנוני הניהול, הבקרה והפיקוח. מטרת הביקורת אינה איתור ליקויים לשם, אלא סיוע למועצה בשיפור תהליכי העבודה, בהפחתת חשיפות ובקידום ניהול תקין, יעיל ואפקטיבי.

יודגש כי הביקורת בוצעה בהתאם לתוכנית העבודה ועל בסיס בדיקות מדגמיות וניתוח המידע שנאסף במהלך הביקורת. לפיכך, אין בממצאי דוח זה כדי להעיד כי אותרו כלל הליקויים, הכשלים או הסיכונים הקיימים בתהליכים שנבחנו, ואין להסיק מהיעדר התייחסות לנושא מסוים כי הוא מתנהל באופן תקין או כי אינו כרוך בסיכון.

אבקש לציין לחיוב את **שיתוף הפעולה המלא** שניתן על ידי כלל הגורמים המבוקרים במהלך עבודת הביקורת. המידע והמסמכים שנדרשו הועברו באופן ענייני ובזמינות גבוהה, והתקיימה פתיחות לבחינת הממצאים ולהפקת לקחים. עוד יצוין כי חלק מהממצאים וההערות שהועלו במהלך הביקורת זכו להתייחסות מיידית, ובמספר מקרים אף בוצעו פעולות תיקון והסדרה עוד בטרם הושלמה הביקורת והוגש הדוח הסופי.

אני תקווה כי ממצאי הביקורת וההמלצות המובאות בדוח יסייעו למועצה בהמשך חיזוק תהליכי העבודה, שיפור מנגנוני הבקרה וקידום השירות הניתן לתושבים.

בכבוד רב,  
זהר טויוזר  
מבקרת המועצה  
והממונה על תלונות הציבור

עותק: חברי הועדה לענייני ביקורת

16 ביוני 2026

לכבוד

זהר טויזר - מבקרת המועצה

המועצה האזורית בני שמעון

**הנדון: תגובת ראש המועצה לדוח מבקרת המועצה לשנת 2025**

ברצוני להודות לך על הגשת דוח הביקורת השנתי לשנת 2025. דוח זה, אשר התמקד בשני נושאים מרכזיים הנוגעים למשאב האנושי במועצה, נוגע באחד התחומים החשובים והקריטיים ביותר לפעילותנו. אני משוכנע כי ממצאי הדוח וההמלצות הכלולות בו יסייעו באופן ניכר בשיפור התחום והניהול שלו, ויקדמו את האגף אל עבר היעדים הבאים.

עבודת הביקורת הפנימית מהווה עבורנו כלי ניהולי מהמעלה הראשונה, המסייע בבחינה מעמיקה ובשיפור מתמיד של תחומי פעילות המועצה. עבודה זו חיונית מאין כמוה לקידום שירות ציבורי איכותי, מקצועי ויעיל עבור תושבי המועצה.

המועצה מקבלת את ממצאי הדוח ברצינות רבה ופועלת לקידום וליישום ההמלצות שהוצגו בו. כפי שצוין בדוח, חלק מהליקויים כבר תוקנו במלואם, ובאשר לחלק שנותר, אנו פועלים לתיקונם תוך הגדרת תחומי אחריות, לוחות זמנים ומנגנוני בקרה ברורים. מנכ"ל המועצה מרכז את עבודת המטה המתחייבת מהדוח, לרבות מעקב שוטף אחר יישום ההמלצות.

אנו מודים לך על עבודתך המקצועית והיסודית, ומתחייבים להמשיך בתהליכי הלמידה והשיפור המתמיד לטובת קהילת המועצה כולה.

ניר זמיר

ראש המועצה

המועצה האזורית בני שמעון



# דוח בנושא גיוס וקליטת עובדים

## תוכן עניינים:

|    | דרכי עבודת הביקורת                              |
|----|-------------------------------------------------|
| 6  | א. מטרה והיקף הביקורת, שיטת ומתודולוגיית העבודה |
| 7  | ב. רקע כללי ומסגרת רגולטורית                    |
| 9  | ג. תמצית מנהלים ומפת הדוח                       |
|    | ד. פירוט הממצאים                                |
| 12 | א. מבנה ארגוני                                  |
| 14 | ב. נהלי עבודה                                   |
| 14 | ג. מערכות ממוחשבות                              |
| 16 | ד. היערכות לקראת פרסום מכרז                     |
| 20 | ה. הכנת המכרז ופרסומו                           |
| 20 | ו. גיוס והעסקת עובדים עם מוגבלות                |
| 23 | ז. מיון המועמדים                                |
| 23 | ח. ועדות בחינה                                  |
| 25 | ט. קליטת עובדים והקמתם במערכת                   |
| 28 | י. סיום יחסי עובד מעביד                         |

## א. מטרת הביקורת, היקף הביקורת ושיטת העבודה

### 1. מטרה והיקף הביקורת

כחלק מתוכנית העבודה של מבקרת המועצה לשנת 2025, ערכתי ביקורת בנושא תהליך גיוס וקליטת עובדים למועצה. הביקורת נערכה בגין השנים 2024-2025 וכללה בדיקות ממוחשבות בגין כלל האוכלוסייה וכן בדיקות מדגמיות, לפי העניין.

הביקורת התמקדה בבדיקת תהליכי איתור, מיון וקליטת עובדים לרבות תכנון הצורך בגיוס עובדים, איתור מועמדים, ביצוע מכרזים פנימיים/ פומביים, העסקת אוכלוסיות מיוחדות, קליטת עובדים, סיום יחסי עובד מעביד ועוד.

**נושא כוח אדם של תחום החינוך לא נבחן במסגרת דוח ביקורת זה.**

### 2. שיטת העבודה

הביקורת בוצעה, בין היתר, באמצעים הבאים:

- פגישות עם בעלי תפקידים שונים במועצה לרבות מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה, תקציבאית המועצה, מנהלת אגף מש"א, מנהלת מחלקת הנהלת חשבונות ושכר, חשבות השכר ועובדות אגף משאבי אנוש.
- סקירת קבצים מהמערכות הממוחשבות.
- בדיקות ידניות של תהליכי קליטת עובדים, פרוטוקולים של ועדות איתור וטפסי קליטת עובד.
- מיפוי תהליכי העבודה הקיימים ובחינת הבקורות בתהליכים.

### 3. מתודולוגיית העבודה

חשיבות יישום המלצות הביקורת המובאות בדוח דורגו על ידי הביקורת בהתייחס לממצא אליו מתייחסת ההמלצה על פי ההבחנה כדלקמן:

| חשיבות גבוהה <span style="background-color: red; color: white; border-radius: 50%; padding: 2px 6px;">A</span>                                                               | חשיבות בינונית <span style="background-color: orange; color: white; border-radius: 50%; padding: 2px 6px;">B</span>        | חשיבות נמוכה <span style="background-color: green; color: white; border-radius: 50%; padding: 2px 6px;">C</span>                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| הממצא מלמד על ליקוי מהותי בבקרה ו/ או היעדר בקרה מהותית באופן העלול לחשוף את המועצה לסיכונים או לכשלים ניכרים, או כאלו שעלולים להביא לפגיעה בפעילות המועצה ו/או בהשגת יעדיה. | הממצא מלמד על ליקוי בבקרה קיימת ו/או היעדר בקרה בתהליכי עבודה שעלול להביא לפגיעה בפעילות ו/או בהשגת היעדים של המחלקה/האגף. | הממצא מלמד על ליקוי בעל השפעה לא מהותית על המועצה ותפעולה או על מעגלי פעילות אחרים, אולם יישום ההמלצה עשוי להביא לשיפור יעילות הבקורות. |

## ב. רקע כללי

תהליכי גיוס וקליטת עובדים מהווים נדבך מרכזי בניהול ההון האנושי ברשות המקומית ומשפיעים באופן ישיר על איכות השירותים הניתנים לתושבים ועל יכולתה של הרשות לעמוד ביעדיה. הליכי גיוס תקינים נועדו להבטיח כי המועצה תבחר את המועמדים המתאימים ביותר לתפקיד, תוך שמירה על עקרונות של שוויון הזדמנויות, שקיפות, מקצועיות ועמידה בהוראות הדין והרגולציה החלות על הרשויות המקומיות.

לצד זאת, תהליך קליטה מובנה ומוסדר מסייע לשילובם המיטבי של עובדים חדשים בארגון, להגברת מחויבותם ולהבטחת היכרותם עם נהלי המועצה, ערכיה ותחומי אחריותם. לפיכך, קיימת חשיבות לקיומם של מנגנוני עבודה, בקרה ופיקוח שיבטיחו את תקינותם, יעילותם והתאמתם להוראות המחייבות.

אגף משאבי אנוש במועצה אחראי על תהליכי גיוס וקליטת עובדים הן למועצה והן למרבית תאגידיה.

להלן התפלגות מספר המשרות בפועל במועצה (על פי ביצוע) ועלויות השכר במועצה לשנים 2023 ו-2024 (על פי הדוחות הכספיים של המועצה ליום 31.12.23 ו-31.12.24):

| 31.12.2024               |                        | 31.12.2023               |                        | אגף/יחידה                         |
|--------------------------|------------------------|--------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| עלויות שכר<br>(אלפי ש"ח) | מס' משרות בפועל<br>(*) | עלויות שכר<br>(אלפי ש"ח) | מס' משרות<br>בפועל (*) |                                   |
| 6,516                    | 21                     | 5,883                    | 21                     | נבחרים, מנהל כללי ומנהל כספי      |
| 2,581                    | 11                     | 2,210                    | 11                     | תחבורה                            |
| 996                      | 5                      | 913                      | 4                      | נכסים ונכסים ציבוריים             |
| 1,007                    | 5                      | 802                      | 9                      | שמירה וביטחון                     |
| 3,316                    | 14                     | 2,757                    | 16                     | הנדסה והועדה המקומית              |
| 3,291                    | 14                     | 3,060                    | 14                     | שירותים עירוניים שונים            |
| 1,331                    | 6                      | 1,190                    | 6                      | תברואה, איכות סביבה ופיקוח עירוני |
| 1,945                    | 9                      | 1,082                    | 4                      | תרבות                             |
| 4,630                    | 19                     | 4,440                    | 18                     | שירותים חברתיים ובריאות           |
| 897                      | 5                      | 782                      | 4                      | דת                                |
| 17,421                   | 107                    | 13,836                   | 85                     | חינוך                             |
| 404                      | 2                      | 1,104                    | 4                      | מפעלים אחרים                      |
| <b>44,335</b>            | <b>218</b>             | <b>38,059</b>            | <b>196</b>             | <b>סה"כ</b>                       |

(\*) מדובר במספר משרות מלאות ולא במספר עובדים.

מהטבלה לעיל ניתן לראות כי בשנת 2024 חל גידול בכוח האדם המועסק במועצה, מספר המשרות שאוישו בפועל עלה בכ-11%, לצד עלייה בכ-16.5% בעלות השכר הכוללת, דבר המעיד על התייקרות ממוצעת למשרה. הגידול הבולט במספר המשרות היה בחינוך ובתרבות.

יחד עם זאת נציין כי בחלק מהיחידות חל קיטון במספר המשרות ואף על פי כן חלה עלייה בהיקף השכר לדוגמא בשמירה וביטחון ובהנדסה.

## גיוס וקליטת עובדים

להלן מספר המכרזים שפורסמו בשנים 2024 ו-2025 במועצה ותאגידה :

| חברה                       | 2024      | 2025      |
|----------------------------|-----------|-----------|
| מועצה                      | 62        | 61        |
| קרן בני שמעון              | 12        | 17        |
| יזום ופיתוח                | 4         | 3         |
| עידן הנגב                  | -         | 1         |
| מכון רימון                 | 2         | -         |
| עמותת ותיקים               | -         | -         |
| <b>סה"כ מכרזים שפורסמו</b> | <b>80</b> | <b>82</b> |

(\*) נציין כי חלק מהמכרזים הם "כפולים" קרי, מכרז שפורסם ומסיבות שונות נפסל ופורסם מחדש (עקב אי קבלת קורות חיים מתאימים, אי קבלת אחד מהמועמדים ועוד).

### המסגרת הרגולטורית

ההון האנושי הוא מהגורמים המרכזיים להצלחתה של המועצה, ולפיכך יש חשיבות רבה לניהול מקצועי ויעיל של תהליכי המיון, הקבלה והקליטה של העובדים. כח האדם שנקלט משפיע על היכולת של המועצה לממש את תפקידיה ולהשיג את מטרותיה. תהליך בחירת עובדים נדרש להיות שוויוני, שקוף ולעמוד בדרישות הרגולציה.

המסגרת הרגולטורית הנוגעת לתהליכי גיוס, מיון וקבלת עובדים כוללת חוקים ותקנות, נהלים והנחיות של משרד הפנים. להלן חלק מהרגולציה בתחום :

- פקודת העיריות ותיקון לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) התשפ"א-2021.
- חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, התשנ"ח 1998.
- חוברת הנחיות מפורטות לפקודת העיריות שפרסם משרד הפנים ביום 1.5.2021 בנושא גיוס וקליטת עובדים.
- נוהל קבלת עובדים של משרד הפנים מחודש מאי 2018.
- תיאור תפקידים - משרד הפנים.

תהליך גיוס וקליטת עובדים במועצה הינו באחריות אגף משאבי אנוש. עובדת האגף, אחראית תחום מכרזים, מרכזת את הטיפול במכרזים לקבלת עובדים.

## ג. תמצית מנהלים

הדוח כלל בדיקה של תהליכי העבודה בנושא גיוס וקליטת עובדים לרבות בדיקת תהליכי איתור מועמדים, ביצוע מכרזים, ועדות בחינה, העסקת אוכלוסיות מיוחדות, קליטת עובדים (ממוחשבת ופיזית) וסיום יחסי עובד מעביד.

**הביקורת מבקשת לציין כי במהלך ביצוע הביקורת התקיים שיתוף פעולה מלא מצד הגורמים המבוקרים. ממצאים שעלו במסגרת הביקורת הוצגו לגורמים הרלוונטיים באופן שוטף, ובחלק ניכר מהמקרים טופלו ונבחנו כבר במהלך הביקורת. חלק מהליקויים אף תוקנו והוסדרו טרם הגשת הדוח הסופי, דבר המעיד על נכונות האגף והמועצה לקדם שיפור מתמיד ולחזק את מנגנוני הניהול והבקרה.**

מצאנו כי הממצאים העיקריים בדוח נוגעים לארבעה תחומים עיקריים:

- א. ליקויים במעטפת הארגונית, במדיניות ובמיכון תהליכים.
- ב. חולשות בבקורות ובמנגנוני הפיקוח.
- ג. אתגרים בתכנון וניהול ההון האנושי.
- ד. פערים בקידום גיוון תעסוקתי.

להלן פירוט עיקרי הממצאים שעלו בכל אחד מהתחומים:

### א. ליקויים במעטפת הארגונית, במדיניות ובמיכון תהליכים

1. היעדר נהלי עבודה מוסדרים בחלק מהתהליכים ונהלים חסרים בחלק אחר מהתהליכים, עלול ליצור חוסר בהירות ומקשה בעת החלפת בעלי תפקידים.
2. השימוש במערכת ממוחשבת לניהול תהליכי גיוס וקליטת עובדים, אשר אינה מאפשרת הפקת דוחות ניהוליים וניתוח נתונים באופן אפקטיבי, מקשה על קבלת תמונת מצב מלאה ועדכנית של התהליכים ועל קבלת החלטות ניהוליות מבוססות מידע.
3. לא מועברת לעובדים, כחלק מתהליך הקליטה, חוברת המנגישה את תהליכי העבודה המרכזיים בתחום משאבי האנוש, את זכויות העובדים וההטבות העומדות לרשותם.

### ב. חולשות בבקורות ובמנגנוני פיקוח

1. היעדר טפסי ציות (Checklist) המיועדים לוודא את השלמת כלל השלבים והפעולות הנדרשים בתהליכי קליטת עובדים וסיום העסקתם, מגביר את הסיכון להשמטת פעולות מהותיות, לביצוע חלקי או לא עקבי של התהליך, ולפגיעה בתקינות הבקרה ובשלמות המידע והמסמכים הנדרשים.
2. היעדר בקרה על קליטת עובדים חדשים במערכות הממוחשבות חושף את המועצה לטעויות בקליטת נתוני האב העלולים להשפיע על שכר העובדים.
3. נמצאו פרוטוקולים של ועדות בחינה שאינם מלאים בהתאם לדרישות בתקנות.

### ג. אתגרים בתכנון וניהול ההון האנושי

1. היעדר מנגנון מעקב אחר מועדי סיום העסקה צפויים של עובדים פוגע ביכולת המועצה לתכנן את צורכי כוח האדם מבעוד מועד ולאפשר תקופת חפיפה מספקת, ובכך מגביר את הסיכון לפגיעה ברציפות התפקודית ולתקופות שבהן תפקידים נותרים ללא איוש.
2. שיעור גבוה ומתמשך של מכרזים חוזרים מצביע על קושי באיתור וגיוס מועמדים מתאימים ועלול לגרום לעיכוב באיוש משרות חיוניות, הגדלת עומס על עובדים קיימים ושחיקה, ופגיעה ביכולת הניהולית והתפעולית של המועצה.
3. לא מתקיים תיאום מספק בין המאמצים והפעולות שמבצע אגף משאבי אנוש בתהליך גיוס המועמדים, לבין הפעולות המבוצעות במקביל על ידי האגף הקולט את העובד.
4. היעדר תוכנית סדורה לליווי והדרכה לעובדים לקראת פרישה עלול לפגוע בהיערכות העובד לקראת סיום עבודתו ובמיצוי זכויותיו, ליצור אי ודאות בנוגע להליכי הפרישה ולהגדיל את הסיכון לטעויות או לעיכובים בתהליך. בנוסף, עלול להביא לאובדן ידע וניסיון מקצועי שנצברו לאורך השנים.

### ד. פערים בקידום גיוון תעסוקתי

1. לאף אחד מהמכרזים שפורסמו בשנים 2024-2025 למשרות ייעודיות לאנשים עם מוגבלות, לא התקבלו קורות חיים.
2. לא נערך מיפוי של כלל התפקידים במועצה ובקרן במטרה לבחון באם קיימות משרות נוספות אותן ניתן לייעד לאנשים עם מוגבלות.
3. בשנים 2024 ו-2025 לא פרסמה המועצה תוכנית שנתית בנושא העסקת עובדים עם מוגבלות.

### ריכוז ההמלצות העיקריות

1. מומלץ לחזק את המעטפת הארגונית התומכת בתהליכי הגיוס, הקליטה וניהול העובדים באמצעות הסדרה ועדכון של נהלי העבודה, שיפור יכולות המערכת הממוחשבת לצורכי ניהול, בקרה והפקת מידע, והנגשת מידע לעובדים חדשים במסגרת תהליך הקליטה.
2. מומלץ לחזק את מערך הבקורות והפיקוח בתהליכי גיוס, קליטה וסיום העסקת עובדים, באמצעות הטמעת מנגנוני בקרה סדורים שיבטיחו את השלמת כלל הפעולות הנדרשות.
3. מומלץ לגבש וליישם תפיסה כוללת לניהול ותכנון ההון האנושי במועצה, הכוללת תכנון מוקדם של צורכי כוח האדם, מעקב אחר שינויים צפויים במצבת העובדים, חיזוק תהליכי הגיוס והאיוש, שיפור התיאום בין הגורמים המעורבים בתהליך, והסדרת תהליכי העברת ידע ופרישה.
4. מומלץ לגבש וליישם תוכנית פעולה סדורה לקידום העסקת עובדים עם מוגבלות, הכוללת מיפוי תפקידים מתאימים, הרחבת מאמצי האיתור והגיוס של מועמדים רלוונטיים, ופרסום תוכנית שנתית.

- פירוט הממצאים וההמלצות ניתן למצוא בפרק ד' בדוח -

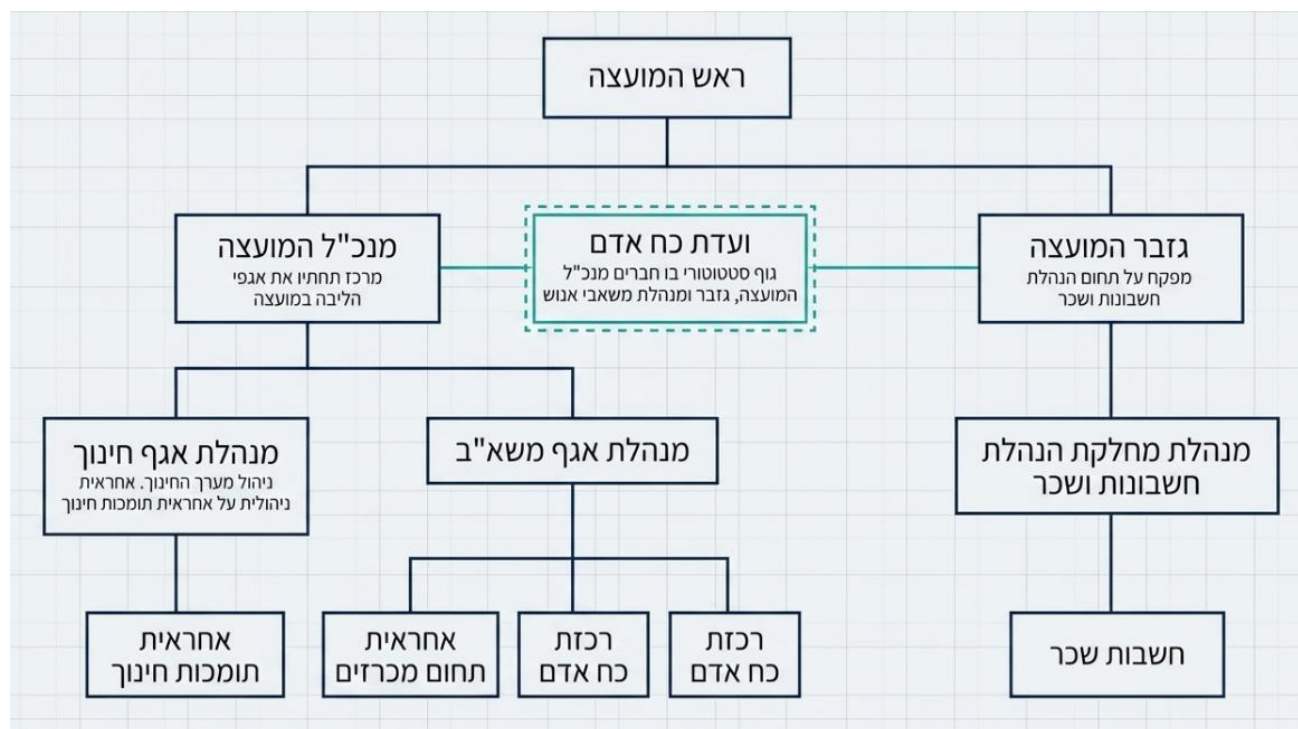
מפת הדוח



## ד. ריכוז הממצאים

### 1. מבנה ארגוני

נכון למועד הביקורת, להלן המבנה הארגוני של בעלי התפקידים במועצה הלוקחים חלק בתהליך גיוס וקליטת עובדים:



### 1.1 אגף מש"א

אגף מש"א אחראי על תהליכי גיוס וקליטת עובדים למועצה ולמרבית תאגידה. נכון למועד עריכת הביקורת באגף מש"א מועסקות (פרט למנהלת האגף) שלוש עובדות נוספות בחלוקה כדלהלן:

- רכזת כח אדם האחראית על קליטה ודיווחי נוכחות של עובדי המועצה, עידן הנגב, עמותת ותיקים ותומכות החינוך בעדני הנגב ובמבואות הנגב.
- רכזת כח אדם האחראית על קליטה ודיווחי נוכחות של עובדי קרן בני שמעון, מכון רימון וחברת ייזום ופיתוח.
- אחראית תחום מכרזים המרכזת את הטיפול במכרזים לקבלת עובדים במועצה ובתאגידה ויצאת עובדים להשתלמויות ולימודים.
- אחראית תומכות חינוך באגף החינוך האחראית על קליטה ודיווחי נוכחות של מרבית תומכות החינוך (למעט עדני הנגב ובמבואות הנגב). כפופה ניהולית למנהלת אגף חינוך ומקצועית למנהלת אגף מש"א.

## 1.2 מחלקת שכר

מחלקת השכר כפופה, נכון למועד עריכת הביקורת, לאגף הכספים במועצה. עובדות המחלקה מועסקות על ידי משרד חיצוני המספק שירותי ביקורת דוחות כספיים למועצה. המחלקה אחראית על קליטת עובדי המועצה ומרבית תאגידיה והכנת תלושי השכר שלהם.

## 1.3 הפרדת תפקידים בתהליכי העבודה

עיקרון הפרדת תפקידים מהווה כלי בקרה ניהולי מרכזי שתפקידו למנוע מעובד לבצע תהליך עבודה מתחילתו ועד סופו ללא בקרה מובנית של גורם נוסף בתהליך. תהליך תשלום השכר מתחיל עם קליטת העובד והקמתו במערכות הממוחשבות, דרך דיווחי הנוכחות המשפיעים על השכר וכלה בתשלום השכר והעברתו לבנק. לפיכך, הפרדת תפקידים בתהליך הינה הכרחית וקריטית באיתור טעויות וצמצום הסיכון למעילות והונאות. לצורך קיום הפרדת תפקידים נאותה בתהליך השכר, נהוג לבצע הפרדה בין הגורמים שקולטים את העובד ואחראים על ניהול העובדים באופן שוטף ובין העובדים האחראים על ביצוע תשלומי השכר.

✓ מבדיקתנו עולה כי קיימת הפרדת תפקידים מובנית בין אגף משאבי אנוש האחראי על קליטת העובדים, עריכת הסכם העסקה, הקמתם בתוכנת הנוכחות ובמודול משאבי אנוש במערכת אוטומציה, ניהול היעדרויות עובדים, בדיקת תלושי השכר לפני ביצוע התשלום ועוד ובין מחלקת השכר האמונה, בין היתר, על הקמת העובדים במודול השכר במערכת אוטומציה, מתן תוספות הנוגעות ישירות לשכר, הפקת תלושי שכר וביצוע תשלומי השכר.

## 1.4 ועדת כח אדם

ועדת כח אדם במועצה אזורית אינה חובה סטטוטורית. יחד עם זאת, מיסוד ועדת כוח אדם במועצה הוא צעד חיוני לשיפור השקיפות, שוויון ההזדמנויות וההוגנות בתהליכי קבלת ההחלטות בתחום המשאב האנושי. ועדה מוסדרת מאפשרת בחינה רחבה ומגוונת של צרכים ותקנים, מעודדת שיקול דעת מאוזן, מוודאה עקביות בקבלת החלטות ותיעודן ומגבירה את אמון העובדים בהתנהלות המועצה.

✓ וועדת כח אדם מוסדה במועצה במהלך שנת 2025, עם כניסתו של גזבר המועצה לתפקידו, ומונה את מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה ומנהלת אגף מש"א. עד למיסוד הועדה, מרבית ההחלטות בנושאי כח אדם התקבלו, על ידי מנהלת מש"א תוך התייעצות של מנכ"ל המועצה. כיום, ההחלטות מתקבלות בוועדת כח אדם לרבות אישור תקנים, משרות, יציאה להשתלמויות ולימודים, מתן/שינוי מכסת כונוניות ושעות נוספות ועוד.

## 2. נהלי עבודה

מבדיקתנו עולה כי במועצה קיים נוהל המסדיר את תהליך קליטת עובד במועצה מרגע שהתקבל לעבודה ועד שלושה חודשים מיום תחילת עבודתו. כמו כן, קיים נוהל סיום העסקה.

**!** יחד עם זאת, **לא קיים נוהל גיוס עובדים וביצוע מכרזים** המעגן את תהליכי העבודה הנוגעים להחלטה על גיוס עובדים, פרסום מכרזים, וועדות איתור ועד ההחלטה על קבלה לעבודה. נציין כי לרכזת מכרזים קיים מסמך המפרט את תהליכי העבודה שמבצעת אולם הוא מסמך פנימי שאינו כתוב כנוהל.

**!** **נוהל קליטת עובד מתייחס לאחריות אגף משאבי אנוש בלבד ואינו נותן ביטוי לאחריות מחלקת השכר ולממשקים ביניהם בתהליכי העבודה.** בנוסף, חלק מתהליכי העבודה כמו קליטת העובד במערכות הממוחשבות, אינן כלולים בנוהל.

✓ במהלך הביקורת פורסמו שלושה נהלים הנוגעים לרווחת עובדי המועצה כדלהלן:

- "נוהל פנייה למרכז טיפולי לעובדי המועצה" – נוהל חדש המנגיש לכל עובד במועצה אפשרות למענה טיפולי ומעודד פנייה לעזרה ולקבלת טיפול במצבי לחץ ואתגר.
- "נוהל התאמת נגישות לעובד עם מוגבלות" – נוהל חדש המאפשר לכל עובד עם מוגבלות (קבועה או זמנית) להתאים את סביבת עבודתו כך שתהיה נוחה, בריאה ומיטבית.
- "נוהל טלפונים" – נוהל ישן שעודכן ותוקף המסדיר הנחיות לשימוש במכשירי טלפון ניידים על ידי עובדי המועצה וכן מסדיר את זכאות העובדים לקבלת תמיכה של המועצה באחזקת טלפון נייד.

| המלצה       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |             |               |            |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------|------------|
| C           | 1. מומלץ למסד נהל כתוב המעגן את תהליך גיוס עובדים וביצוע מכרזים לרבות העלאת הצורך בגיוס, בדיקת קיום תקן ותקציב, ביצוע מכרזים, ועדות בחינה ועוד, עד להחלטה על קבלת העובד.<br>בנוסף, יש לוודא כי נוהל קליטת עובד יכול את כל תהליכי העבודה הנדרשים, לרבות אלו המבוצעים בממשק למול מחלקת השכר. יש לוודא כי הנהלים ייכתבו בפורמט המקובל במועצה ויאושרו בהליך הנדרש. |             |               |            |
|             | <b>תגובת המועצה</b><br>ההמלצה מקובלת וכבר החל בכתיבת נוהל בנושא תהליכי גיוס עובדים וביצוע מכרזי כח אדם.                                                                                                                                                                                                                                                        |             |               |            |
|             | <table border="1"> <tr> <th>מועד לביצוע</th><th>אחריות לביצוע</th></tr> <tr> <td>דצמבר 2026</td><td>מנהלת מש"א</td></tr> </table>                                                                                                                                                                                                                              | מועד לביצוע | אחריות לביצוע | דצמבר 2026 |
| מועד לביצוע | אחריות לביצוע                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |             |               |            |
| דצמבר 2026  | מנהלת מש"א                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |             |               |            |

## 3. מערכות ממוחשבות

המערכות הממוחשבות בהן נעשה שימוש בתהליך גיוס וקליטת עובדים הן כדלהלן:

- **מערכת אוטומציה** - מערכת ליבה במועצה הכוללת מודולים של תהליכי שכר ומשאבי אנוש לרבות ניהול הסכמים, חישוב תשלום בגין שעות נוספות, נסיעות ורכב, היעדרויות, מיסוי, פנסיה ועוד בהתאם לדיני עבודה ותקנות משרד הפנים. המערכת משמשת הן את אגף משאבי אנוש והן את מחלקת השכר.
- **מערכת סינריון** - מערכת המשמשת את אגף משאבי אנוש לניהול נוכחות והיעדרויות עובדים. לתוכנה קיימת אפליקציית סמארטפון באמצעותה ניתן לדווח על נוכחות העובדים והיעדרויות.

■ **מערכת AUTOMAS** – מערכת לניהול מכרזי כח אדם הכוללת קישור להגשת מועמדות, מילוי טפסים וקורות חיים ואיסוף מסמכים נדרשים מהמועמדים. המערכת אינה מתממשקת לאוטומציה או לסינריון.

**!** מבדיקת הביקורת עולה כי **מערכת AUTOMAS אינה מאפשרת הפקה של דוחות ניהוליים** הכוללים נתונים וחתכים שונים ביחס למכרזי כח האדם שפורסמו במהלך השנה. כך, בין היתר, לא ניתן להפיק מידע מרוכז אודות מכרזים פנימיים וחיצוניים, מכרזים שבוטלו ופורסמו מחדש, מכרזים למשרות ייעודיות וסוגי מכרזים נוספים.

לפיכך, רכזת מכרזים במש"א מנהלת גיליון אקסל ידני הכולל פירוט של המכרזים שפורסמו במהלך השנה לרבות שם החברה (מועצה, קרן, ועוד), שם התפקיד, תאריך ועדת בחינה, שם העובד הנבחר והערות.

יחד עם זאת נציין כי גם בקובץ האקסל לא קיים מעקב מסודר וברור אחר ניהול מכרז מתחילתו ועד סופו לרבות מכרז פומבי/פנימי, תאריך הוצאת המכרז, תאריך פרסום מכרז הארכה, תאריך ועדת בחינה/פסילת מכרז והסיבות לכך וכו'. לאור האמור לעיל **קיים קושי בקבלת תמונת מצב מלאה לגבי התהליך שבוצע בכל אחד מהמכרזים שפורסמו, מידע מלא על מספר המכרזים שהוארכו במהלך השנה והסיבות לכך.**

נמסר לנו כי לאור הבעיות הקיימות עם מערכת AUTOMAS שפורטו להלן וכן בעדר תמיכה טכנית מספקת וסוגיות של אבטחת מידע, החלה המועצה במחצית השנייה של שנת 2025 באפיון תהליך ממוחשב לניהול מכרזי כח אדם במועצה וקליטת העובדים.

התהליך המיועד ינוהל כולו דרך מערכת CRM לרבות בקשה לפתיחת תקן/החלפת עובד, קבלת אישורים של כל בעלי התפקידים הנדרשים, אישור תקציבי, הקמת המכרז, הגשת מועמדות וצרוף מסמכים רלוונטיים, בדיקת תקינות מסמכים ועמידה בתנאי סף, זימון לראיון, תיעוד החלטת ועדת בחינה, עדכון המועמד על ההחלטה ועד קליטת העובד באופן ממוחשב.

**נדגיש כי מעבר לניהול מכרזי כח אדם דרך מערכת CRM יאפשר לעקוב באופן שוטף אחר סטטוס כל מכרז, להפיק דוחות ניהוליים, יסייע באיתור צווארי בקבוק ולפיכך יאפשר קבלת החלטות נכונה ומדויקת יותר.**

|                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>B</b>                                    | <p><b>המלצה</b></p> <p>2. מומלץ לקדם את תהליך הטמעת מערכת CRM לניהול מכרזי כח אדם.</p>                                                                                                                                                                             |
|                                             | <p><b>תגובת המועצה</b></p> <p>מערכת ה-CRM לניהול מכרזי כח אדם הוטמעה במועצה בתחילת שנת 2026, אך בשלב זה היא משמשת לניהול התהליך החל משלב הקמת המכרז בלבד. השלבים המקדימים, הכוללים פתיחת תקן, קבלת האישורים הנדרשים ואישור תקציבי, צפויים להיכלל במערכת בהמשך.</p> |
| <p><b>מועד לביצוע</b></p> <p>ינואר 2027</p> | <p><b>אחריות לביצוע</b></p> <p>מנהלת שירות לתושב</p>                                                                                                                                                                                                               |

#### 4. היערכות לקראת פרסום מכרז

להלן תהליך גיוס וקבלת עובד למועצה, כפי שעולה משיחות שערכנו:



#### 4.1 הגדרת הצורך בעובד וקבלת אישור ותקציב

הצורך בגיוס עובד חדש עולה ממספר סיבות כדלהלן:

- מנהל אגף/מחלקה מעלה את הצורך בנחיצות המשרה.
- החלפת עובד שעוזב עקב פרישה מתוכננת, פיטורין או התפטרות.
- גיוס עובד לתקופה זמנית עקב מילוי מקום בגין חופשת לידה, חל"ת, תגבור זמני וכד'.

מנהלת מש"א מעבירה במייל לרכות המכרזים מידע בדבר הצורך בגיוס עובד ויציאה למכרז. רכות המכרזים מעבירה לאישור מנהל האגף/המחלקה הקולטת את העובד ולתקציבאית המועצה מסמך "אישור תקציבי לחתימה על הסכם שכר" המאשר כי קיים תקן ותקציב לקליטת העובד. במקביל מבצעת הדמיית שכר (לרוב),

## גיוס וקליטת עובדים

על פי התנאים הקיימים לעובד אותו הוא מחליף) ועוברת עם מנהלת מש"א על הדמיית השכר לוודא נכונות דיוק הנתונים. לאחר קבלת אישור תקציבי, מכינה את נוסח המכרז.

משיחה עם תקציבאית המועצה עולה כי מספר התקנים ואחוז המשרה של העובדים בכל מחלקה/אגף נקבע ומאושר בעת הכנת תקציב המועצה. תקציב השכר בכל מחלקה/אגף נקבע בהתאם למשרות הקיימות ולהדמיית שכר המבוצעות בגין משרות עתידיות ו/או צפי להעלאות שכר.

קליטת עובדים לתקנים קיימים ובהיקף שכר תואם לתקציב שנקבע, מאושרת מיידית על ידי תקציבאית המועצה. קליטת עובדים שלא בתקן שאושר ו/או לא בתקציב שנקבע, מאושרת על ידי גזבר המועצה/מליאה (באם נדרש תקן חדש).

✓ בבדיקה מדגמית של עובדים שנקלטו בשנת 2025 נמצאו אישורים תקציביים לכולם חתומים על ידי תקציבאית המועצה. במקרה של תקן חדש נמצא אישור מנכ"ל וגזבר המועצה כנדרש.

### 4.2 עיתוי גיוס העובדים

! בבדיקה מדגמית שביצענו בגין גיוס עובדים בשנים 2024-2025 מצאנו כי בחלק מהמקרים קיים פער בין מועד ההודעה של עובד על סיום העסקתו ובין מועד גיוס של עובד חדש. נציין כי בהיעדר יכולת להפקת דוחות ממערכת ה-*automas*, לא ניתן לקבל תמונת מצב שלמה ומלאה על פערי הגיוס.

נדגיש כי עיכובים באיוש משרות מקשים על העבודה השוטפת של המועצה ואף עלולים לשבש אותה ולפגוע במתן שירות איכותי לתושבים. לפיכך, קיימת חשיבות גבוהה בביצוע מעקב אחר יציאת עובדים לפנסיה ומועדי סיום העסקה של עובדים שהתפטרו/פוטר והיערכות מוקדמת להחלפה שלהם ובפרסום מכרזים בזמן על מנת לאפשר חפיפה נאותה של בעלי תפקידים ולצמצם למינימום את הזמן בו תפקיד נותר ללא איוש.

נציין כי בסוף שנת 2025 ותחילת שנת 2026 גויסו למועצה מספר בעלי תפקידים בכירים, ובהם גזבר המועצה, מנהל אגף החינוך ומהנדס המועצה, כאשר תהליך הגיוס בוצע באופן תקין ומבועד מועד, שאפשר תקופת חפיפה מספקת. יחד עם זאת, נמצאו בתקופה זו משרות בעיקר של מנהלי ביניים עם פערי גיוס, כמפורט לעיל.

| המלצות      |                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| B           | 3. מומלץ לנהל באגף משאבי אנוש טבלת מעקב אחר יציאת עובדים לפנסיה ומועדי סיום העסקה של עובדים שהתפטרו/פוטר, עובדים הנמצאים במילוי מקום ועוד במטרה לתכנן מראש מועדי יציאה למכרזים לגיוס העובדים הנדרשים לצורך יצירת המשכיות בעבודה. |
|             | תגובת המועצה                                                                                                                                                                                                                     |
|             | ההמלצה מקובלת                                                                                                                                                                                                                    |
| מועד לביצוע | אחריות לביצוע                                                                                                                                                                                                                    |
| ספטמבר 2026 | מנהלת מש"א                                                                                                                                                                                                                       |

#### 4.3 קושי בגיוס עובדים

המועצה, בדומה לגופים ציבוריים נוספים, מתמודדת עם קושי בגיוס ושימור עובדים, הנובע בין היתר מפערי שכר ותנאי תגמול ביחס למגזר הפרטי. מגבלות מבני השכר במגזר הציבורי מקשות על תחרותיות, בעיקר במקצועות מבוקשים ובתפקידים הדורשים מיומנויות ייחודיות. מצב זה עלול להביא למחסור בכוח אדם איכותי ולהשפיע על רציפות ואיכות השירות.

להלן השוואה בין תקן כח האדם במועצה למצבה בפועל של התקנים במועצה בשנים 2023-2024 (על פי הדוחות הכספיים של המועצה ליום 31.12.23 ו-31.12.24):

| 2024       |                 |               | 2023       |                 |               |                    |
|------------|-----------------|---------------|------------|-----------------|---------------|--------------------|
| אחוז ביצוע | מצבה ממוצעת (*) | תקן כ"א רשותי | אחוז ביצוע | מצבה ממוצעת (*) | תקן כ"א רשותי |                    |
| 80%        | 106.61          | 132.29        | 89%        | 84.65           | 95.29         | חינוך              |
| 98%        | 17.52           | 17.88         | 98%        | 17.27           | 17.54         | רווחה              |
| 96%        | 12.03           | 12.5          | 92%        | 12.5            | 13.5          | משרות בכירות       |
| 92%        | 78.04           | 84.96         | 109%       | 77.1            | 70.5          | משרות אחרות עם תקן |
| 86%        | 214.2           | 247.63        | 97%        | 191.52          | 196.83        |                    |

(\*) התקן הרשותי והמצבה הממוצעת מתייחסים למשרות מלאות ולא למספר עובדים.

מהטבלה לעיל עולה כי בשנת 2024 נרשם גידול של כ-25% בהיקף התקנים, אך במקביל הרעה באחוזי האיוש, בעיקר באגף החינוך ובמשרות שאינן בכירות. הנתונים מצביעים על קושי גובר בגיוס ואיוש משרות ביחס לגידול בתקנים.

מעיון בקובץ אקסל שמנהלת רכזת המכרזים במש"א המפרט את המכרזים שפורסמו במועצה בשנים 2024 ו-2025 עולים הממצאים הבאים:

- בשנת 2024 מתוך 80 מכרזים שפורסמו ב-22 מתוכם (27.5%) יצאה המועצה למכרז חוזר, בשל אי קבלת קורות חיים, אי הגעת מועמדים אטרקטיביים, הסרת מועמדות או היעדר הסכמה לתנאי השכר.
- בשנת 2025 מתוך 78 מכרזים שפורסמו, ב-30 מתוכם (38%) יצאה המועצה למכרז חוזר מהסיבות האמורות.

**!** נדגיש כי שיעור גבוה ומתמשך של מכרזים חוזרים מצביע על קושי באיתור וגיוס מועמדים מתאימים. מצב, כאמור, גורם לעיכוב באיוש משרות חיוניות ופגיעה באיכות השירות לתושב, הגדלת עומס על עובדים קיימים ושחיקה, בזבוז זמן ומשאבים, עלויות נוספות בגין פרסום, מיון והעסקת ממלאי מקום וסיכון לפגיעה ביכולת הניהולית והתפעולית של המועצה.

משיחות שנערכו עם מנהלים בדרגים שונים במועצה עולה כי לשיטתם, התפיסה הקיימת היא שהאחריות להתמודדות עם קושי בגיוס עובדים מוטלת בראש ובראשונה על האגף המבקש, בעוד שאגף משאבי אנוש נתפס כגורם מסייע בלבד ולעיתים תוך שימוש מצומצם בכלי גיוס מגוונים ומיעוט יצירתיות בדרכי האיתור. בפועל, לתפיסתם, עיקר מאמצי האיתור והחיפוש מבוצעים על ידי המנהל הישיר/מנהל האגף הקולט.

## גיוס וקליטת עובדים

בתגובה לטיוטת הדוח נמסר על ידי אחריות מכרזים במש"א כי מבוצעים על ידי האגף מאמצים רבים באיתור מועמדים במיוחד במכרזים חוזרים, בין היתר באמצעות פנייה לאתר all jobs ופנייה למועמדים שהגישו מועמדות בעבר.

**!** מצאנו כי לא מתקיים תיאום מספק בין המאמצים והפעולות שמבצע אגף משאבי אנוש בתהליך גיוס המועמדים, לבין הפעולות המבוצעות במקביל על ידי האגף הקולט את העובד. נציין כי תאום וסנכרון בין הגורמים השונים לאורך הליך הגיוס עשוי לשפר את יעילות הליך הגיוס, למנוע כפילויות או פערי טיפול, ולחזק את יכולת המועצה לאתר ולגייס מועמדים מתאימים בזמן.

לצורך התמודדות עם קושי בגיוס עובדים, נדרש חיזוק של מנגנוני תגמול לא כספיים, כגון אפשרויות פיתוח והכשרות מקצועיות, רווחת עובדים ושיפור תהליכי הגיוס, לצד בחינה מתמשכת של התאמת מבני השכר במסגרת המגבלות הקיימות.

כמו כן, הדגשת היתרונות הגלומים בהעסקה בגוף ציבורי ומיתוג המועצה כ"מעסיק אטרקטיבי" עשויה לסייע בהתמודדות עם קושי זה, ובהם תקן שעות עבודה במשרה מלאה הנמוך מזה הנהוג במגזר הפרטי, קבלת מכסת ימי מחלה וחופשה מעל הקבוע בחוק, קבלת ימי בחירה, השתתפות במימון לימודים והשתלמויות, וכן הטבות רווחה נוספות כגון סיוע במעונות.

בתגובה לטיוטת הדוח נמסר על ידי מנהלת מש"א כי בשנת 2026 ניתן דגש באגף להגברת הפעולות לרווחת העובדים, בין היתר באמצעות מיסוד תוכנית הדרכות והכשרות מובנית ומוסדרת וקיום אירועים נוספים לרווחת העובדים. נציין כי תוכנית ההכשרות ופיתוח מקצועי לעובדי המועצה לשנת 2026 כוללת, בין היתר, מפגש ייעודי בנושא גיוס עובדים המיועד לצוות מטה.

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                    |                      |             |            |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|----------------------|-------------|------------|
| B                  | <p><b>המלצה</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                    |                      |             |            |
|                    | <p>4. בכל הנוגע להתמודדות עם הקושי בגיוס עובדים מומלץ לבחון את ביצוע הפעולות הבאות:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>לגבש תוכנית אסטרטגית רב שנתית להתמודדות עם אתגרי הגיוס והשימור של עובדי המועצה, אשר תכלול, בין היתר, ניתוח צרכים עתידיים של כוח האדם וזיהוי מקצועות ותפקידים אשר קיים בהם קושי בגיוס עובדים ולפיכך מצויים בסיכון לאי איוש. כמו כן, דרכים להדגשת יתרונות ההעסקה במועצה למועמדים פוטנציאליים, בחינת הרחבת שימוש בתמריצים לא כספיים, שיפור וייעול תהליכי הגיוס והשימור והרחבת סל כלי וערוצי הגיוס.</li> <li>מומלץ להסדיר מנגנון עבודה מתואם בין אגף משאבי אנוש לבין האגף הקולט כבר בתחילת הליך הגיוס, אשר יכלול קיום פגישת התנעה מקדימה לצורך תיאום ציפיות, הגדרת צרכי המשרה ולוחות הזמנים, חלוקה ברורה של תחומי האחריות בין הגורמים המעורבים ובכלל זה קביעת אחריות לפנייה לערוצי הגיוס השונים וכן קביעת מנגנון לעדכון שוטף והדדי לאורך כל שלבי התהליך.</li> </ul> |                    |                      |             |            |
|                    | <p><b>תגובת המועצה</b></p> <p>ההמלצה מקובלת.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                    |                      |             |            |
|                    | <table border="1"> <tr> <td data-bbox="239 1832 853 1904"><b>מועד לביצוע</b></td><td data-bbox="853 1832 1434 1904"><b>אחריות לביצוע</b></td></tr> <tr> <td data-bbox="239 1904 853 1971">ספטמבר 2026</td><td data-bbox="853 1904 1434 1971">מנהלת מש"א</td></tr> </table>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>מועד לביצוע</b> | <b>אחריות לביצוע</b> | ספטמבר 2026 | מנהלת מש"א |
| <b>מועד לביצוע</b> | <b>אחריות לביצוע</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                    |                      |             |            |
| ספטמבר 2026        | מנהלת מש"א                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                    |                      |             |            |

## 5. הכנת המכרז ופרסומו

רכזת המכרזים במש"א מכינה את נוסח המכרז בהתאם לאוגדן תיאורי התפקידים של משרד הפנים, ולהגדרת התפקיד של העובד שמסיים את עבודתו במועצה. נוסח המכרז מועבר לבדיקה ואישור של מנהל האגף/המחלקה אליהם ייקלט העובד ולמנהלת מש"א. לאחר אישורם במייל חוזר, מפורסם המכרז.

✓ בבדיקה מדגמית שביצעה הביקורת במכרזים שפורסמו במועצה בשנת 2024 ובמחצית הראשונה של שנת 2025, נמצא כי בניית המכרזים ופרסומם בוצעו בהתאם להוראות החוק וההנחיות כדלהלן:

- תיאורי התפקיד שפרסמה המועצה תואמים את תיאורי התפקיד שנקבעו בקובץ ניתוח עיסוקים של משרד הפנים.
- בהתאם לתקנות ולהחלטות שהתקבלו במועצה, המכרזים מפורסמים באתר המועצה, בשני עיתונים יומיים, מועברים במייל לכלל עובדי המעצה ולכלל יישובי המועצה, לשני מרכזי מעברים, לעמותות "גוונים" ו"תעסוקה שווה" וכן מועלים לאתר נמ"ר של משרד הפנים.
- פרק הזמן שניתן להשתתפות במכרז עומד בהוראות התקנות.
- פרסום המכרז כולל את כל הפרטים הנדרשים לרבות תיאור ודרגת המשרה, שיעור חלקיות המשרה, כישורים נדרשים, זכותו של מועמד עם מוגבלות לקבל התאמות הנדרשות לו, עדיפות שתינתן למועמד המשתייך לאוכלוסייה הזכאית לייצוג הולם ועוד.

מכרז פנימי – בסעיף 4.1 לנוהל קבלת עובדים של משרד הפנים נקבע כי "מכרז פנימי יפורסם על לוחות המודעות של המשרדים ברשות ויישלח למנהלי המחלקות ולכלל העובדים במחלקות. אפשר לפרסם את המכרז גם באתר האינטרנט של הרשות. את המכרז תפרסם היחידה הממונה על משאבי האנוש ברשות. המכרז יובא לידיעת ועד העובדים".

✓ מבדיקה מדגמית עולה כי הפרסום מועבר לכלל עובדי המועצה דרך המייל כנדרש וכי בכל מכרז פנימי מתכנסת ועדת בחינה, בדומה להליך המבוצע במכרז חיצוני.

## 6. העסקת עובדים עם מוגבלות

### 6.1 רגולציה

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות מקדם את השתתפותם הפעילה של אנשים עם מוגבלות בחברה וכן את קידום העסקתם של עובדים עם מוגבלות בגופים ציבוריים. החוק קובע כי כל גוף ציבורי המוגדר "כמעסיק" מחויב למנות ממונה על תעסוקת אנשים עם מוגבלות, שתפקידו לקדם את הנושא בתוך הארגון, לבצע הדרכות רלוונטיות וללוות את יישום החוק בפועל.

עוד קובע החוק כי מעסיק ציבורי גדול המעסיק מעל 100 עובדים, נדרש לייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות באופן שלפחות 5% מקרב עובדיו הם עובדים עם מוגבלות משמעותית. התנאים להכרה בעובד עם מוגבלות משמעותית מפורטים בתוספת לחוק.

מעסיק ציבורי גדול, שלא עמד עמידה מלאה ביעד הייצוג ההולם (5%) בשנה מסוימת יכין תכנית שנתית שתסייע לו לקידום העמידה ביעד ויפעל ליישומה. התכנית תאפשר על ידי הנהלת הגוף הציבורי ותפורסם באתר האינטרנט שלו עד 31.10 באותה שנה.

✓ מנהלת משאבי האנוש במועצה משמשת כ"ממונה על העסקת עובדים עם מוגבלות", לאחר שהשלימה קורס ייעודי מטעם משרד העבודה. נציין כי מנהלת הנכסים ורכזת הנגישות במועצה עברה הכשרה דומה בתחום.

✓ בבדיקת רשימת המעסיקים הציבוריים הגדולים שעמדו ביעד הייצוג בשנים 2023 ו-2024, כפי שפורסמה באתר נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות של משרד המשפטים, עולה כי המועצה עמדה עמידה מלאה ביעד בשנים האמורות. טרם התפרסמה הרשימה לשנת 2025. נציין כי המידע המדויק על מספר העובדים עם המוגבלויות במועצה מועבר ישירות למשרד המשפטים על ידי המוסד לביטוח לאומי.

## 6.2 מכרזים לעובדים עם מוגבלות

בחוק שירות המדינה (מינויים) נקבעו שני כלים לקידום הייצוג ההולם של קבוצות אוכלוסייה בקרב העובדים בשירות הציבורי:

**ייעוד משרות** – הארגונים רשאים לייעד משרות מסוימות אשר יועסקו בהן, ככל האפשר, מועמדים כשירים לתפקיד מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם שאינה מיוצגת באופן הולם בארגון.

**העדפה מתקנת** – הארגון רשאי להורות על מתן עדיפות למועמדים מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם שאינה מיוצגת באופן הולם, כאשר הם בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים.

כחלק מתהליך של קידום העסקת עובדים עם מוגבלות, החל משנת 2024 בכל מכרז שמפרסמת המועצה יצוין בסעיף הערות כי, "בהתאם להוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, תינתן העדפה למועמד/ת עם מוגבלויות אם המועמד כשיר לביצוע התפקיד". עוד יצוין כי "זכותו של אדם עם מוגבלות לקבל התאמות הנדרשות לו בהליכי הקבלה בעבודה". עוד הוחלט כי כל מכרז שמפורסם מועבר גם לעמותת "גוונים" ולעמותת "תעסוקה שווה".

✓ בבדיקה מדגמית שביצענו במכרזים שפורסמו בשנים 2025, 2026 מצאנו כי המכרזים כוללים את ההנחיות האמורות. עוד נמצא כי מכרזים שמפורסמים במועצה מועברים, בין היתר לעמותות "גוונים" ולעמותת "תעסוקה שווה".

✓ בתהליך השתתפות במכרז נדרש המועמד לציין באם יש לו מוגבלות ואם הוא נדרש להתאמות בעקבות מוגבלותו. באם המועמד מסמן על קיום מוגבלות, רכזת המכרזים פונה אליו לבחינת ההתאמות אותן הוא צריך להמשך התהליך. נמסר לנו כי על ידי רכזת מכרזים כי לא זכורה לה בשנים 2024-2025 פניה לדרישת התאמות נגישות למועמדים.

פרט להעברת כלל המכרזים המפורסמים לעמותות המסייעות בשילוב אנשים עם מוגבלות, המועצה מייעדת מידי שנה מספר משרות לאנשים עם מוגבלות משמעותית לרבות מוקדנים וסייעים בכיתות בחינוך המיוחד. במידה ולאחר פרסום המכרז, לא מצליחים לאיש את המשרה, מפורסם מכרז חדש לכלל האוכלוסייה.

! מעיון בקובץ אקסל שמנהלת רכזת המכרזים במש"א המפרט את המכרזים שפורסמו במועצה נמצא כי בשנת 2024 פורסמו 4 מכרזים ייעודיים ובשנת 2025 פורסמו 3 מכרזים ייעודיים. **לאף אחד מהמכרזים לא התקבלו קורות חיים.**

! מבדיקתנו עולה כי לא נערך מיפוי של כלל התפקידים במועצה ובקרב במטרה לבחון באם קיימות משרות נוספות אותן ניתן לייעד לאנשים עם מוגבלות.

## 6.3 הדרכות לעובדים

חלק מתפקידיו של "הממונה על תעסוקת אנשים עם מוגבלות" הוא לבצע הדרכות רלוונטיות לעובדים.

- ✓ נמסר לנו כי בשנת 2024 התחיל תהליך של הדרכה לעובדות מש"א הנוגע להעסקת עובדים עם מוגבלות לרבות כתיבת מכרזים, גיוס עובדים וכיו"ב. בשנת 2025 נערך מפגש של נציגי עמותת "תעסוקה שווה" עם צוות מטה במועצה להעלאת המודעות.
- ✓ מבדיקתנו עולה כי תוכנית ההכשרות ופיתוח מקצועי לעובדי המועצה לשנת 2026 כוללת מפגש ייעודי בנושא צרכים מיוחדים הכולל העלאת מודעות לנושא, פיתוח רגישות ומתן כלים יישומיים לעבודה עם אנשים עם צרכים מיוחדים, נגישות ושירות מותאם במועצה ועוד.
- ✓ בחודש פברואר 2026, כחלק מפעילות "חודש פברואר יוצאת מן הכלל" נערך יום מרוכז לכלל המועצה בנושא מוגבלות ונגישות. כמו כן, בחודש פברואר 2026 פורסם לכלל עובדי המועצה "נוהל התאמות נגישות לעובד עם מוגבלות" המאפשר לכל עובד עם מוגבלות (קבועה או זמנית) להתאים את סביבת עבודתו כך שתהיה נוחה, בריאה ומיטבית.

#### 6.4 תוכנית שנתית

כאמור, מאחר והמועצה עומדת עמידה מלאה ביעד הייצוג, היא לא נדרשת להציג תוכנית עבודה להעסקת עובדים עם מוגבלות. לכן, בשנים 2024 ו-2025 לא פרסמה המועצה תוכנית שנתית בנושא.

יחד עם זאת, על מנת לקדם את תחום העסקת עובדים עם מוגבלות, ולאור העובדה שהמועצה חרטה על דגלה כאחד היעדים לשנת 2026 את נושא העסקת אנשים עם מוגבלות, מומלץ לשקול הכנת תוכנית שנתית, בדומה לפורמט הקיים באתר משרד המשפטים.

על התוכנית לכלול מידע על העסקת עובדים עם מוגבלות במועצה (פירוט המשרות שפורסמו ומספר המשרות שאוישו בפועל, משרות שאוישו בהעדפה מתקנת ועוד), קידום עובדים עם מוגבלות בתוך הארגון, פעולות מתוכננות לביצוע במועצה לקידום העסקת עובדים עם מוגבלות משמעותית, פעולות מתוכננות להעלאת המודעות בקרב העובדים בנושא ועוד.

|             | המלצה                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |             |               |             |            |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------|-------------|------------|
| B           | <p>5. בכל הנוגע להעסקת עובדים עם מוגבלות מומלץ לפעול, בין היתר, באופן הבא:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ לבצע מיפוי של כלל התפקידים במועצה ובקרן במטרה לבחון באם קיימות משרות נוספות אותן ניתן לייעד לאנשים עם מוגבלות.</li> <li>▪ להכין מידי שנה תוכנית לקידום תחום העסקת עובדים עם מוגבלות, בדומה לתוכניות שהוכנו בעבר.</li> <li>▪ לפנות לגורמים ועמותות נוספות לצורך איתור מועמדים לקליטה במשרות המיועדות לעובדים עם מוגבלות לרבות לאגף השיקום במשרד הביטחון, לאגף השיקום במוסד לביטוח לאומי ועוד.</li> <li>▪ לייצר שיתוף פעולה עם האגף לשירותים חברתיים במועצה כדי לפנות באופן יזום לאוכלוסייה עם מוגבלות ולעניין אותה על משרות רלוונטיות פנויות.</li> </ul> |             |               |             |            |
|             | תגובת המועצה                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |             |               |             |            |
|             | <p>ההמלצה מקובלת</p> <table border="1" data-bbox="239 1870 1434 2002"> <tr> <th data-bbox="239 1870 853 1937">מועד לביצוע</th><th data-bbox="853 1870 1434 1937">אחריות לביצוע</th></tr> <tr> <td data-bbox="239 1937 853 2002">ספטמבר 2026</td><td data-bbox="853 1937 1434 2002">מנהלת מש"א</td></tr> </table>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | מועד לביצוע | אחריות לביצוע | ספטמבר 2026 | מנהלת מש"א |
| מועד לביצוע | אחריות לביצוע                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |             |               |             |            |
| ספטמבר 2026 | מנהלת מש"א                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |             |               |             |            |

## 7. מיון המועמדים

כאמור, המועמדים נדרשים להגיש את מסמכי המכרז הכוללים קורות חיים, אישורי לימודים ומסמכים נוספים דרך מערכת Automas. לאחר שהסתיים המועד להגשת מועמדות, מבוצעת בדיקה של קורות החיים שהתקבלו למול תנאי הסף שהוגדרו במכרז במטרה להחליט על המועמדים שיש לזמן ליום ראיונות. נמסר לנו כי במרבית המכרזים רכזת מכרזים בודקת עמידה בתנאי הסף ומתייעצת, על פי הצורך, עם המנהל הישיר ומנהלת מש"א. במכרזים לתפקידים בכירים או לתפקידים ולתפקידים באגף הנדסה, בחינת עמידה בתנאי הסף מבוצעת על ידי הגורם המקצועי באגף ו/או על ידי מנהלת מש"א/מנכ"ל המועצה.

### 7.1 שאלון אישי

להלן הממצאים שעלו:

- ✓ השאלון האישי אינו כולל שאלות הנוגדות את סעיף 2 לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה לרבות שנת לידה, ארץ לידה, ארץ מוצא, שירות בצה"ל ועוד.
- ✓ בהתאם לסעיף 4 (7) לתקנות מכרזי כוח אדם, בקשה להשתתפות במכרז פומבי למשרה פנויה כוללת בין היתר, התייחסות להעסקת קרובי משפחה של המועמד במועצה לשם בדיקת היעדר ניגוד עניינים.
- ✓ קיימים תפקידים מסוימים במועצה (לדוגמא מנהל יחידת פיקוח עירוני, פקחים, נהגים), להם נדרשים העובדים להציג אישור על העדר רישום פלילי ו/או העדר עבירות מין מהמשטרה. בבדיקתנו נמצא כי בתהליך השתתפות במכרז לכל תפקיד, נדרשים המועמדים לסמן כי הם מאפשרים למועצה, במידה ויתקבלו, להגיש למשטרה בקשה לקבלת היעדר רישום פלילי.

### 7.2 מבחני מיון

- על פי הנחיות משרד הפנים, במשרה בדרגה גבוהה חלה חובת מבחנים במכון מיון. באחריות הרשות המקומית לקבוע את אופי המבחנים וסוגם וכן את רף הדרישות בהם, בשים לב לאופי המשרה וצרכי הרשות.
- ✓ מבדיקתנו עולה כי מועמדים למשרות גבוהות במועצה שהוחלט לזמנם לראיון, נשלחים טרם ביצוע ועדת הבחינה למבחנים אישיותיים במכון חיצוני. תוצאות המבחנים מוצגות לחברי ועדת הבחינה בעת קיום יום הראיונות. במידה ובסיום ועדת הבחינה קיימת התלבטות בין מספר מועמדים, הם נשלחים למבחני מיון נוספים ו/או ראיון עם יועץ תעסוקתי המועסק על ידי המועצה.

## 8. ועדות בחינה

הגוף במועצה הבחר את המועמד המתאים לתפקיד הוא ועדת בחינה. בהתאם לסעיף 23 לתקנות, ראש הרשות ממנה את חברי הוועדה, כאשר הרכב החברים יהיה אי זוגי, לא יפחת מ-3 ולא יעלה על 5 משתתפים. יושב ראש ועדת הבחינה יהיה נציג המועצה ובין שאר חברי הוועדה יהיה נציג ציבור אחד לפחות וכן עובד הרשות המקומית שיהיה הממונה על העובד שימונה למשרה המוכרזת. במשרה בדרגה גבוהה רשאי ראש רשות מקומית או עובד רשות מקומית שהוסמך לכך על ידו בכתב, לקבוע לעניין מכרז מסוים כי ועדת הבחינה תהיה של שבעה חברים. בנוסף, ניתן לצרף לוועדה משקיפים, בהתאם לסעיף 24 (ב) לתקנות.

## גיוס וקליטת עובדים

הביקורת בחנה את הרכב ועדת הבחינה במדגם מכרזים שבוצעו במועצה בשנת 2025. להלן הממצאים שעלו:

✓ כל אחד מנציגי הציבור שנבחרו, מילאו שאלון אישי שאושר על ידי היועצת המשפטית של המועצה וכן עברו אישור מליאה.

✓ בכל הועדות שנבדקו, מספר חברי הועדה היה אי זוגי, כנדרש.

✓ בתקנות נקבע כי, בהרכב וועדת בחינה יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין לייצוגן של נשים. בבדיקתנו נמצא כי בכל הועדות שנבדקו נכחו נשים, כחלק מחברי הועדה.

✓ בהרכב ועדת בחינה למשרה בדרגה גבוהה, ימונה במקום אחד מנציגי הציבור נציג השר. בוועדה המורכבת משלושה חברים, ימונה נציג השר נוסף לשלושת חברי הועדה. בהרכב ועדת הבחינה יהיה נוכח משקיף מבקר הרשות המקומית או עובד לשכתו שמונה לכך. בבדיקתנו נמצאה עמידה בהוראות התקנות.

✓ ועדת הבחינה מכונסת לרוב בסמוך, ככל שניתן, למועד האחרון להגשת מועמדות.

✓ כל חבר ועדה מקבל תיק עם לוח זמנים לראיון המועמדים השונים, קורות חיים של כל אחד מהמועמדים, סיכום האבחון האישיותי מהמכון החיצוני וטבלה מובנית לכתיבת הערות על כל מועמד בהתאם למספר פרמטרים.

התקנות קובעות כי, החלטת ועדת הבחינה תתועד בפרוטוקול. פרוטוקול ועדת הבחינה משמש אסמכתא לרשות המקומית על הליך הבחירה, ועל כן עליו להיות מפורט ונהיר ככל האפשר. עוד נקבע כי, יושב ראש ועדת הבחינה יציין בפרוטוקול את שמו של המועמד או את שמותיהם של המועמדים הנראים לוועדה ככשירים למשרה המוכרזת לפי סדר עדיפותם, ובלבד שלמשרה אחת מספרם לא יעלה על שלושה.

! בבדיקה מדגמית של פרוטוקולים משיבות ועדות בחינה שהתכנסו בשנת 2025 מצאנו כי **לא קיימת הקפדה על מילוי הפרוטוקול כנדרש**. כך לדוגמה בחלק מהפרוטוקולים חסרה חתימת החברים על הפרוטוקול כנדרש, בחלק מהפרוטוקולים לא נכתבה ההחלטה שהתקבלה ובחלק אחר חסרה חתימת מנכ"ל המועצה על הגשת המועמדות בזמן.

נמסר לנו כי מדובר בפרוטוקולים של ישיבות בהן התקבלה החלטה שלא לקבל את המועמדים שהגיעו לוועדת בחינה.

✓ מבדיקתנו עולה כי כלל המועמדים שהגיעו לוועדת הבחינה, בין אם התקבלו או לאו, קיבלו מייל תשובה מרכזת מכרזים במש"א. בנוסף, רכזת מכרזים במש"א מעדכנת טלפונית את המועמד שהתקבל בדבר קבלתו לעבודה במועצה והמשך התהליך הנדרש ממנו.

| C           | <b>המלצה</b><br>6. יש להקפיד ולמלא את הפרוטוקולים של ועדות הבחינה באופן מלא בהתאם לדרישות, גם במקרים בהם הוועדה החליטה שלא לקבל מי מהמועמדים שהוצגו בפניה.                                                                                                |             |               |       |               |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------|-------|---------------|
|             | <b>תגובת המועצה</b><br>ההמלצה מקובלת                                                                                                                                                                                                                      |             |               |       |               |
|             | <table border="1"> <tr> <th data-bbox="239 1915 853 1982">מועד לביצוע</th><th data-bbox="861 1915 1428 1982">אחריות לביצוע</th></tr> <tr> <td data-bbox="239 1982 853 2038">מיידי</td><td data-bbox="861 1982 1428 2038">אחריות מכרזים</td></tr> </table> | מועד לביצוע | אחריות לביצוע | מיידי | אחריות מכרזים |
| מועד לביצוע | אחריות לביצוע                                                                                                                                                                                                                                             |             |               |       |               |
| מיידי       | אחריות מכרזים                                                                                                                                                                                                                                             |             |               |       |               |

## 9. קליטת עובדים והקמתם במערכת

תהליך קליטת העובדים והקמתם במערכת הוא קריטי לקביעת תנאי העסקתם של העובדים. במסגרת התהליך, נקבעים הנתונים הבסיסיים של העובד המשליכים, בין היתר, על השכר שישולם לו במהלך העסקתו. לאור רגישות התהליך וההשלכות הרבות הנגזרות ממנו והעובדה שמדובר בתהליך חד פעמי, ראוי לקיים עליו בקרה נאותה בכדי לוודא שלא חלו טעויות בנתונים שהוזנו למערכות הממוחשבות, שישפיעו על השכר מידי חודש. תהליך קליטת העובד מפורט בנוהל "קליטת עובד" של המועצה.

להלן תרשים זרימה של תהליך קליטת העובדים:



### 9.1 הודעה לעובד / חתימה על הסכם עבודה

על פי חוק הודעה לעובד, כל עובד במועצה נדרש לקבל, בתוך 30 יום ממועד תחילת עבודתו, טופס הודעה על תנאי העסקתו.

מרבית העובדים שמתקבלים לעבודה מקבלים "הודעה בדבר תנאי העסקה" המפרטת את תנאי ההעסקה שלהם, עליו הם נדרשים לחתום בצמוד לחתימת מנהלת מש"א. עובדים בחוזים אישיים חותמים על הסכם עבודה בפורמט שפרסם משרד הפנים.

✓ בבדיקה מדגמית נמצאו טפסי הודעה לעובד/הסכמי עבודה חתומים כנדרש.

### 9.2 קליטת העובד במערכות הממוחשבות

נוהל קליטת עובד מפרט את המסמכים שעל העובד למלא/לצרף בעת קליטתו בעבודה כדלהלן: טופס 101, אישור ניהול חשבון / צילום צ'ק, צילום ת.ז ועוד. בנוסף, מפרט את הטפסים שעל רכזת כ"א לשלוח לעובד לרבות טופס הצטרפות לקרן פנסיה, לקופת גמל ולהסתדרות לצורך מילוי.

מבדיקתנו עולה כי, בהתאם לנוהל, רכזת מכרזים במש"א שולחת לכל עובד שהתקבל לעבודה מייל בו מופיע מועד הקליטה, שם התפקיד, קישור למערכת automas עם הסבר לקליטה הדיגיטלית שנדרש לבצע בגין המסמכים המבוקשים. בנוסף, נדרש העובד לחתום על טופס אבטחת מידע וטופס ניהול מצב חירום. בעת העסקת עובד בחוזה אישי, הוא נדרש בנוסף לחתום על נספח פנסיות וגמל וטופס ניהול עניינים. כלל העובדים מחויבים, כחלק מתהליך הקבלה לעבודה, להציג אישור רפואי. עובדים בתפקידים הנדרשים לכך על פי החוק מחויבים לאחר שהתקבלו לתפקיד להמציא אישור מהמשטרה על היעדר עבירות מין.

**!** כאמור, במסגרת תהליך קליטת עובדים במועצה נדרש העובד להמציא מסמכים שונים לצורך השלמת ההעסקה. עם זאת, **לא קיימת רשימה מסודרת ואחידה של כלל המסמכים הנדרשים, ואין מנגנון מובנה לבקרה במטרה לוודא קבלת כלל המסמכים טרם השלמת הקליטה.**

בבדיקה מדגמית של תיקי קליטה נמצאו פתקים ידניים המוצמדים להסכמי ההעסקה, בהם צוינו מסמכים חסרים, אולם ללא תיעוד שיטתי, מעקב מסודר או סגירת פערים. מצב זה מגדיל את הסיכון לחוסר שלמות בתיקי העובדים ולליקויים בתהליך הקליטה.

רכזת מכרזים קולטת את העובד במערכת אוטומציה ומעבירה את ההסכם החתום / הודעה בדבר תנאי העסקה לרכזות כ"א, בהתאם לחברות עליהן כל אחת אחראית. רכזות כח אדם מזינות לאוטומציה נתונים שונים כמו דרגה, דרוג, אחוז משרה, תפקיד, תאריך תחילת עבודה, טלפון, אשל, שעות כוננות, מכסת שעות נוספות, נסיעות יומי ועוד. פתיחת העובד במערכת הנוכחות נעשית באופן אוטומטי באמצעות ממשק בינה ובין מערכת אוטומציה.

✓ נמסר לנו כי מערכת אוטומציה מסונכרנת מול ביטוח לאומי ולפיכך מתקבלות התרעות על הזנת פרטים לא נכונים כמו מספר ת.ז, מגדר ועוד.

**!** לא מתבצעת בקרה על הקמת עובד חדש במערכת הנוכחות ובאוטומציה.

בהעדר בקרה על תהליך הקמת עובדים עלולים לחול טעויות בנתוני אב עובדים, אשר עלולים להשפיע על שכר של העובדים באופן ישיר, מידי חודש.

לאחר קליטת העובד על ידי משאבי אנוש, מעבירה רכזת כח אדם למחלקת השכר את המסמכים הרלוונטיים לרבות הסכם עבודה חתום, טופסי הצטרפות לקרן השתלמות ועוד. שאר הנתונים המופיעים במערכת אוטומציה נבדקים על ידי חשבת השכר ורק לאחר אישורם על ידה הם נקלטים בממשק אוטומטי במערכת השכר. תוספות לשכר מעבר למשרה הרגילה כמו ניידות, רישיון רכב, תוספת לעובדי הועדה ועוד מעודכנים ידנית במערכת השכר על ידי חשבת השכר.

|             | המלצה                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| B           | <p>7. בכל הנוגע לקליטת עובדים חדשים במערכות הנוכחות והשכר, מומלץ לפעול באופן הבא:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>מומלץ לייצר טופס ידני/ממוחשב שיכלול פירוט של כל המסמכים הנדרשים מהעובד בעת קליטתו לעבודה ויצורף לתיק הקליטה שלו. על רכזת כ"א הרלוונטית לוודא קבלת כלל המסמכים.</li> <li>מומלץ כי מנהלת מש"א תבצע בקרה על הקמת עובדים חדשים במערכות הנוכחות והשכר באמצעות הפקת דוח ייעודי של עובדים חדשים.</li> </ul> |
|             | תגובת המועצה                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|             | ההמלצה מקובלת. הוחל בהכנת טופס קליטת עובד.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|             | אחריות לביצוע                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| מועד לביצוע | מנהלת מש"א                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| ספטמבר 2026 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

### 9.3 קליטה פיזית של העובד

נספח א' לנוהל קליטת עובד כולל "טופס קליטה" המפרט את המשימות שיש לבצע בעת קליטת עובד ובעל התפקיד האחראי לביצוען לרבות פתיחת העובד בתוכנת הנוכחות, פתיחת מייל לעובד עם סיסמאות, הכנת נתונים לשכר, הדמיית שכר, הסבר לעובד על אפליקציית נוכחות, שיחת היכרות עם מנהלת מש"א ועוד.

מבדיקה מדגמית שביצענו עלו הממצאים הבאים:

✓ טופס "קליטת עובד" עודכן במהלך הביקורת והוא כולל כיום את מכלול הפעולות הנדרשות לביצוע בעת קליטת עובד למועצה.

! **טופס קליטת עובד לא נחתם בסופו לאישור שאכן בוצעו כל הפעולות הנדרשות.** בנוסף, בבדיקה מדגמית שביצענו מצאנו כי חלק מתיקי קליטת עובדים חסרים בטפסי קליטה ובחלק אחר מהתיקים קיים טופס קליטת עובד אך הוא לא מלא ושלם.

נציין כי משיחות שונות שביצענו עם עובדים ומנהלים במועצה עלה כי לעיתים קיימים עיכובים בתהליך הקליטה של העובדים במיוחד בכל הנוגע לקבלת מחשב בזמן, מתן סיסמאות לתוכנות נדרשות, ארגון מקום ישיבה ועוד. נדגיש כי הקפדה על מילוי טופס קליטת עובד בזמן על ידי כל הגורמים הרלוונטיים יצמצם את הסיכון הקיים בתהליך קליטה לא מיטבי.

! **בטופס קליטת עובד מצוין כי עם קליטת העובד תונפק לו חוברת לעובד חדש.** מבדיקתנו עולה כי בפועל לא מונפקת לעובדים חוברת קליטה.

משיחות שערכנו עם עובדים במועצה עלה כי לתחושתם הם אינם מכירים באופן מלא את סל הזכויות וההטבות העומד לרשותם לרבות השתתפות במימון לימודים, החזרי קייטנות, זכויות הנוגעות לוועד העובדים, השתתפות בעלויות טלפונים ניידים ועוד. היעדר מודעות זו גורמת לתחושת תסכול וחוסר שקיפות בקרב העובדים ועלולה עלול להביא לפגיעה בשביעות רצון העובדים. עוד עלה משיחות שערכנו עם מנהלים בדרגים שונים במועצה, כי גם להם חסר מידע על זכויות העובדים ולכן במקרים רבים הם לא יכולים לתת מענה לשאלות שעולות מהעובדים.

נדגיש כי חשיבות הנושא מתחדדת לנוכח האתגרים עמם מתמודדת המועצה בגיוס ובשימור עובדים, שכן הצגה ברורה ונגישה של הזכויות וההטבות מהווה אמצעי משמעותי לחיזוק תחושת השייכות. לפיכך, קיימת חשיבות גבוהה לגיבוש חוברת קליטה לעובדים, אשר תאגד ותנגיש באופן ברור הן את תהליכי העבודה המרכזיים בתחום משאבי אנוש והן את סל הזכויות וההטבות העומדות לרשות העובדים ותועבר לעובדים עם קליטתם לעבודה.

! **בנוהל קליטת עובד מצוין כי עד חודש ימים מיום תחילת עבודתו של העובד, רכזת מש"א תיפגש עם העובד ותוודא שקליטתו בארגון בוצעה בצורה חלקה.** בנוסף, מצויין כי כשלושה חודשים מיום תחילת עבודתו, מנהלת מש"א תיפגש עם העובד ותוודא שקליטתו בארגון הסתיימה בצורה חלקה. לא מצאנו כי בפועל קיים תהליך מובנה לקיום פגישה עם העובד לאחר קליטתו במטרה לוודא כי תהליך הקליטה שלו בוצע כמו שצריך והושלם.

| B             | <p><b>המלצה</b></p> <p>8. בכל הנוגע לקליטה פיזית של עובד למועצה, מומלץ לפעול באופן הבא:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>לודא כי טופס טיולים בקליטת עובד יכלול חתימת גורם אחראי בסיום התהליך, ולא תתאפשר סגירת תיק עובד ללא טופס מלא וחתום.</li> <li>להכין חוברת קליטה (מודפסת או דיגיטלית) לכל עובד ולהעבירה אליו כחלק מתהליך הקליטה.</li> <li>ליישם תהליך מובנה ומתועד של קיום פגישת קליטה עם העובד בהתאם לנוהל (לאחר חודש ולאחר שלושה חודשים) וסגירת התהליך בתיק העובד. לחילופין, באם מבוצע תהליך אחר מול העובד, יש לעדכן את הנוהל בהתאם.</li> </ul> |               |             |            |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|------------|
|               | <p><b>תגובת המועצה</b></p> <p>ההמלצה מקובלת.</p> <p>כיום ישנה הקפדה של חתימת כלל הגורמים הנדרשים על טופס קליטת עובד. במקביל כחלק ממערכת CRM החדשה, יונפק טופס קליטה דיגיטלי שיועבר במייל דחיפה לכל אחד מבעלי התפקידים הנדרשים בתהליך. פגישות נדרשות עם מנהלת מש"א, כחלק מהתהליך, יכללו בטופס הדיגיטלי ובהתאם יקבעו מועדים לקיום הפגישות.</p> <p>חוברת קליטת עובד נמצאת בשלבים אחרונים של עיבוד.</p>                                                                                                                                                               |               |             |            |
|               | <table border="1"> <tr> <th data-bbox="861 940 1434 996">אחריות לביצוע</th><th data-bbox="239 940 861 996">מועד לביצוע</th></tr> <tr> <td data-bbox="861 996 1434 1075">מנהלת מש"א</td><td data-bbox="239 996 861 1075">ספטמבר 2026</td></tr> </table>                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | אחריות לביצוע | מועד לביצוע | מנהלת מש"א |
| אחריות לביצוע | מועד לביצוע                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |               |             |            |
| מנהלת מש"א    | ספטמבר 2026                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |               |             |            |

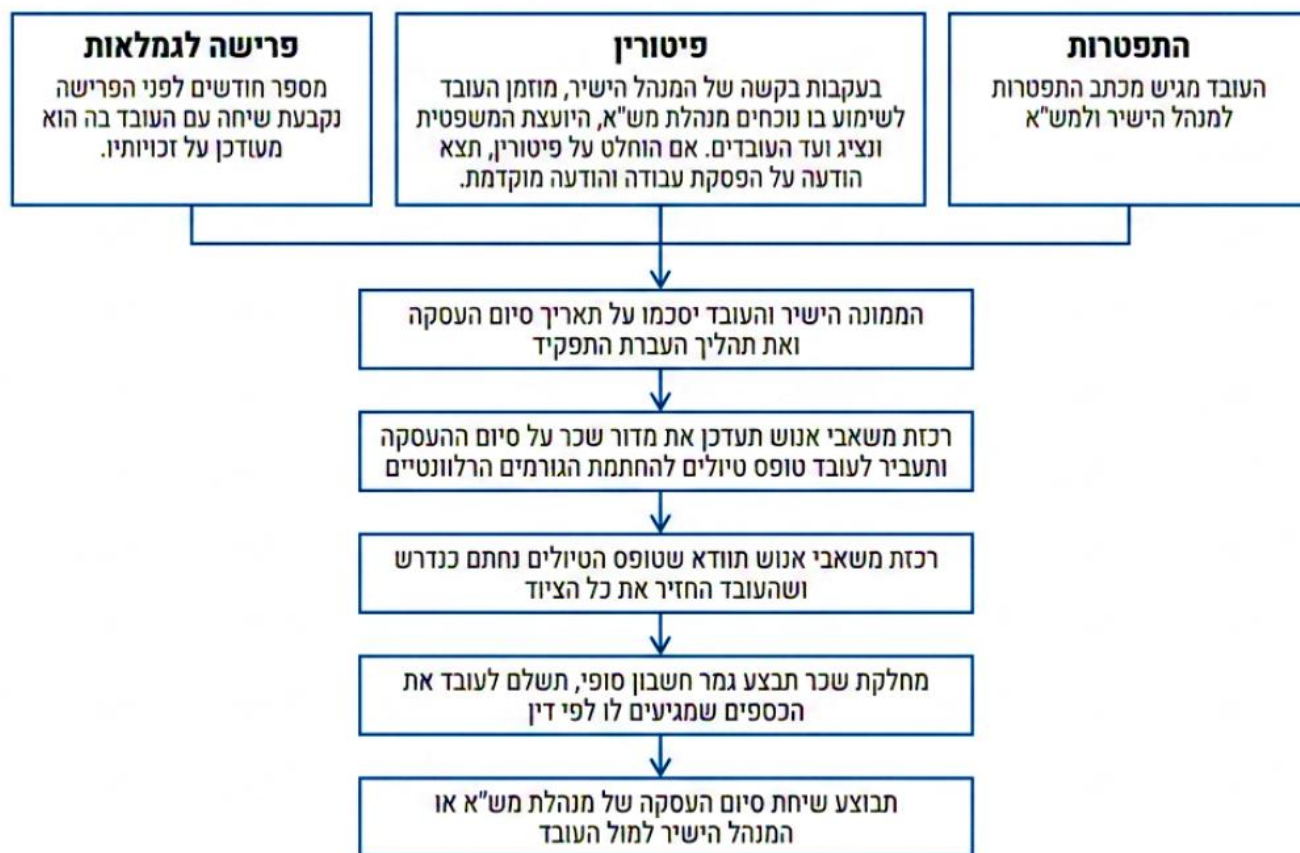
#### 10. סיום יחסי עובד מעביד

סיום העסקת עובד הינו נושא רגיש בעל השלכות כלכליות ומשפטיות בתחום דיני העבודה הן לעובד והן למעביד. עובד המסיים עבודתו במועצה מסיבה כלשהי, לרבות התפטרות, פיטורין או פרישה לגמלאות, חייב להסדיר את ענייניו במועצה בטרם יעזוב את תפקידו.

באגף משאבי אנוש קיים נוהל בנושא סיום העסקה המפרט, את הפעולות הנדרשות מצד העובד ומצד משאבי אנוש. לנוהל צורף פורמט למייל שצריך להישלח ממשאבי אנוש לבעלי תפקידים רלוונטיים לעניין סיום העסקת העובד לרבות אחראי המחשוב, ממונה אבטחת מידע, קצב"ת, יו"ר ועד העובדים, חשבת השכר ועובדת הנהלת חשבונות. בנוסף, צורף לנוהל טופס טיולים עם פירוט הפעולות הנדרשות לביצוע ובעל התפקיד האחראי לרבות החזרת טלפון סלולרי, רכב, מחשב נייד, ביטול סיסמאות והרשאות, ביצוע גמר חשבון ועוד.

## גיוס וקליטת עובדים

להלן התהליך כפי שמפורט בנוהל :



בבדיקה מדגמית שביצענו בתהליכי סיום העסקה, עלו הממצאים הבאים :

- ✓ בכל המקרים שנדגמו נמצאו טפסי גמר חשבון הכוללים חישוב הסכומים שיש לשלם לעובד בגין סיום העסקה, מפורטים כנדרש וחתומים על ידי רואה החשבון של המועצה לאישור.
- ✓ בכל המקרים שנדגמו נמצאו מכתבים ממנהלת מש"א למדור שכר עם הנחייה לבצע סיום העסקה וכל הפרטים הרלוונטיים.

**! טופס הטיולים חסר בפירוט חלק מהמשימות הנדרשות לביצוע לרבות :**

- בדיקת חובות בגין תשלום לימודים/השתלמות ו/או תשלום השתתפות בעלות טלפון נייד.
- פירוט המסמכים שעל משאבי אנוש לקבל: מכתב התפטרות/סיכום שימוע, מסמך "כתב קבלה וסילוק תביעות", מייל לשכר עם הפרטים על מועד העזיבה, סיכום גמר חשבון, טופס 161, אישור שחרור כספים מקופות גמל/פנסיה וכו'.
- טופס הטיולים אינו נחתם לאישור על ידי רכזת כ"א במטרה לוודא סיום ביצוע כל הפעולות הדרושות.

**! נמצאו טפסי טיולים של עובדים שלא מולאו עד הסוף ולא נחתמו כנדרש.**

## גיוס וקליטת עובדים

| B             | <p><b>המלצה</b></p> <p>9. יש לעדכן ולהרחיב את טופס הטיולים בעת סיום העסקה כך שיכלול פירוט מלא ומחייב של כלל המשימות, הבדיקות והמסמכים הנדרשים, ולהגדיר חובת השלמה וחתימה של כלל הגורמים הרלוונטיים, לרבות רכזת כוח אדם, כתנאי לסגירת התהליך.</p> |               |             |            |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|------------|
|               | <p><b>תגובת המועצה</b></p> <p>ההמלצה מקובלת. טופס טיולים עודכן וכיום קיימת הקפדה על מילוי שלו כנדרש.</p>                                                                                                                                         |               |             |            |
|               | <table> <tr> <th data-bbox="858 577 1434 645">אחריות לביצוע</th><th data-bbox="240 577 858 645">מועד לביצוע</th></tr> <tr> <td data-bbox="858 645 1434 712">מנהלת מש"א</td><td data-bbox="240 645 858 712">מיידי</td></tr> </table>              | אחריות לביצוע | מועד לביצוע | מנהלת מש"א |
| אחריות לביצוע | מועד לביצוע                                                                                                                                                                                                                                      |               |             |            |
| מנהלת מש"א    | מיידי                                                                                                                                                                                                                                            |               |             |            |

**!** לא קיימת תוכנית סדורה לליווי והדרכה לעובדים לקראת פרישתם לגמלאות, וכן אין מדיניות או מנגנון מובנה לשמירה על קשר עם עובדים שכבר פרשו. היעדר תהליך מובנה עלול לפגוע בהיערכות האישית והמקצועית של העובדים לקראת הפרישה, להביא לאובדן ידע ארגוני מצטבר, ולהחמיץ הזדמנויות לשימור הקשר עם גמלאי המועצה כמשאב ידע וניסיון.

| B             | <p><b>המלצה</b></p> <p>10. מומלץ לגבש ולהטמיע תוכנית סדורה לליווי והדרכה לעובדים לקראת פרישה לגמלאות, לצד קביעת מדיניות לשימור קשר עם גמלאי המועצה, במטרה לתמוך בעובדים בתהליך הפרישה, לצמצם סיכונים תפעוליים ולשמר ידע ארגוני וניסיון מצטבר.</p> |               |             |            |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|------------|
|               | <p><b>תגובת המועצה</b></p> <p>ההמלצה מקובלת והאגף נמצא בתהליך של כתיבת נוהל בנושא.</p>                                                                                                                                                            |               |             |            |
|               | <table> <tr> <th data-bbox="858 1346 1434 1413">אחריות לביצוע</th><th data-bbox="240 1346 858 1413">מועד לביצוע</th></tr> <tr> <td data-bbox="858 1413 1434 1485">מנהלת מש"א</td><td data-bbox="240 1413 858 1485">ספטמבר 2026</td></tr> </table> | אחריות לביצוע | מועד לביצוע | מנהלת מש"א |
| אחריות לביצוע | מועד לביצוע                                                                                                                                                                                                                                       |               |             |            |
| מנהלת מש"א    | ספטמבר 2026                                                                                                                                                                                                                                       |               |             |            |

# דוח בנושא דיווחי נוכחות

**תוכן עניינים:**

|    | <b>דרכי עבודת הביקורת</b>                       |
|----|-------------------------------------------------|
| 33 | א. מטרה והיקף הביקורת, שיטת ומתודולוגיית העבודה |
| 34 | ב. רקע כללי ומסגרת רגולטורית                    |
| 36 | ג. תמצית מנהלים ומפת הדוח                       |
|    | <b>ד. פירוט הממצאים</b>                         |
| 39 | 1. מערכות ממוחשבות                              |
| 40 | 2. נהלי עבודה                                   |
| 40 | 3. דיווחי נוכחות                                |
| 44 | 4. אישור דוח הנוכחות על ידי העובד והממונה       |
| 45 | 5. מערכת התראות                                 |
| 47 | 6. שעות כוננות ושעות נוספות                     |
| 49 | 7. עבודה מהבית                                  |
| 50 | 8. העסקה בשעות חריגות                           |
| 52 | 9. היעדרויות                                    |
| 56 | 10. לימודים והשתלמויות                          |
| 61 | 11. סגירת דוחות הנוכחות בסוף החודש והעברתם לשכר |

## א. מטרת הביקורת, היקף הביקורת ושיטת העבודה

### 1. מטרה והיקף הביקורת

כחלק מתוכנית העבודה של מבקרת המועצה לשנת 2025, נערכה ביקורת בנושא "דיווחי נוכחות". הביקורת נערכה בגין השנים 2024-2025.

הביקורת בדקה את הליך הטיפול בנכחות העובדים על כל שלביו, החל משלב מילוי דיווחי נכחות חודשיים על ידי העובדים ועד להעברת נתוני הנכחות למחלקת השכר לצורך תשלום המשכורות לעובדים. בין היתר, נבדקו הפיקוח על מילוי דוחות הנכחות ואישורם, בחינת הבקורות הקיימות, ניהול היעדרויות, שעות נוספות וכוננויות, לימודים והשתלמויות ועוד. כחלק מהביקורת, נבחנה גם עמידה בדרישות החוק ובנהלי המועצה.

**נדגיש כי הביקורת התמקדה בתהליכי עבודה אשר יש להם קשר ישיר לדיווחי נוכחות ולא לתהליכי עבודה הנוגעים רק לשכר.**

### 2. שיטת העבודה

הביקורת בוצעה, בין היתר, באמצעים הבאים:

- פגישות עם בעלי תפקידים שונים במועצה לרבות מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה, מנהלת אגף מש"א, מנהלת מחלקת הנהלת חשבונות ושכר, חשבות השכר ועובדות אגף משאבי אנוש.
- סקירת קבצים שנשלפו ממערכות השכר והנכחות.
- בדיקות ידניות של דיווחי נוכחות ואסמכתאות שונות.
- מיפוי תהליכי העבודה הקיימים ובחינת הבקורות בתהליכים.

### 3. מתודולוגיית העבודה

חשיבות יישום המלצות הביקורת המובאות בדוח דורגו על ידי הביקורת בהתייחס לממצא אליו מתייחסת ההמלצה על פי ההבחנה כדלקמן:

| חשיבות גבוהה <b>A</b>                                                                                                                                                       | חשיבות בינונית <b>B</b>                                                                                                    | חשיבות נמוכה <b>C</b>                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| הממצא מלמד על ליקוי מהותי בבקרה ו/או היעדר בקרה מהותית באופן העלול לחשוף את המועצה לסיכונים או לכשלים ניכרים, או כאלו שעלולים להביא לפגיעה בפעילות המועצה ו/או בהשגת יעדיה. | הממצא מלמד על ליקוי בבקרה קיימת ו/או היעדר בקרה בתהליכי עבודה שעלול להביא לפגיעה בפעילות ו/או בהשגת היעדים של המחלקה/האגף. | הממצא מלמד על ליקוי בעל השפעה לא מהותית על המועצה ותפעולה או על מעגלי פעילות אחרים, אולם יישום ההמלצה עשוי להביא לשיפור יעילות הבקורות. |

## ב. רקע כללי

סעיף 25 (א) לחוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א – 1951 קובע, בין היתר, כי "מעביד חייב לנהל פנקס בדבר שעות עבודה, שעות מנוחה שבועית, שעות נוספות, גמול שעות נוספות, וגמול עבודה במנוחה השבועית ובו יירשמו הפרטים שייקבעו בתקנות".

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2008 נקבע, בין היתר, כי "עובדי הרשות המקומית, כולל עובדים המועסקים בחוזה משכורת כוללת או בשכר בכירים, חייבים להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום. החתמת הכרטיס חייבת להיעשות בתחילת יום העבודה וכן ביציאה ממנו. על הרשות המקומית לנקוט סנקציות כנגד עובדים הנעדרים מהעבודה בלא אישור ו/או שאינם ממלאים את ההנחיות בנוגע לדיווחי נוכחות".

בחוזר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי מס' 552 מובהר כי: "חובת מעסיק ציבורי לפעול שדיווחי הנוכחות יהיו אמת על מנת שלא ישולמו מכספי הציבור כספים עבור עבודה שלא בוצעה בפועל".

בסעיף 5.6.2 באוגדן תנאי שירות נקבע כי "עובד רשות מקומית חייב אישית להטביע את כרטיס הנוכחות שלו בשעון רישום הנוכחות בתחילת העבודה ובסיומה".

דיווחי הנוכחות של העובדים במועצה ובתאגידים מבוצעים באמצעות מערכת סינריון המשמשת לניהול נתוני האב של העובדים, רישום נוכחות והיעדרויות. אגף משאבי אנוש אחראי על תהליך דיווחי הנוכחות של העובדים.

להלן תרשים המתאר את תהליך דיווח הנוכחות החודשי ועד תשלום השכר:



על פי נתוני מחלקת השכר, בשנת 2025 סיפקה המועצה שירותי משאבי אנוש ושכר ל- 785 עובדים בחלוקה הבאה:



### מסגרת רגולטורית

המסגרת הרגולטורית החלה על תחום דיווחי הנוכחות הינה רבה ומגוונת וכוללת, בין היתר, חוקים, תקנות וחוזרי מנכ"ל. להלן חלק מהרגולציה בתחום:

- חוקת העבודה ברשויות המקומיות
- חוק שעות עבודה ומנוחה תשי"א – 1951
- חוק הגנת השכר, תשי"ח - 1958
- חוק חופשה שנתית, תשי"א – 1951
- חוק דמי מחלה, תשל"ו - 1976
- חוק עבודת נשים, תשי"ד - 1954
- אוגדן תנאי שירות של השלטון המקומי
- חוזרי מנכ"ל משרד הפנים

## ג. תמצית מנהלים

במסגרת הדוח בדקנו את תהליכי העבודה הנוגעים לדיווחי הנוכחות של עובדי המועצה והתהליכים הנלווים המשפיעים על דיווחי הנוכחות כדוגמת היעדרויות, לימודים והשתלמויות, שעות נוספות וכוננויות ועוד.

**הביקורת מציינת כי לצד הליקויים והממצאים שעלו, התקיים שיתוף פעולה מצד הגורמים המבוקרים. הממצאים הובאו לידיעתם במהלך עבודת הביקורת, זכו להתייחסות מיידית, ובחלק מהמקרים אף בוצעו פעולות תיקון והסדרה עוד בטרם הגשת הדוח הסופי. עובדה זו מעידה על נכונות האגף בפרט והמועצה בכלל לפעול לשיפור ולצמצום הפערים שהתגלו.**

מצאנו כי הממצאים העיקריים בדוח נוגעים לארבעה תחומים עיקריים:

- א. **ליקויים במעטפת הארגונית.**
- ב. **ליקויים בתהליכים הנוגעים לדיווחי נוכחות.**
- ג. **חולשות בבקורות בתהליכי העבודה ובמערכות הממוחשבות הקיימות.**
- ד. **ליקויים בתהליכים הנוגעים ליציאה ללימודים והשתלמויות.**

להלן פירוט עיקרי הממצאים שעלו בכל אחד מהתחומים:

### א. ליקויים במעטפת הארגונית

1. היעדר נהלי עבודה מוסדרים והנחיות ברורות וכתובות יוצר חוסר בהירות ופרשנויות שונות לרבות בנושאים הנוגעים להיעדרויות, שעות נוספות, כוננויות ועוד.
2. חלק מנושאי הליבה בדיווחי הנוכחות אינם מגובים במדיניות ברורה לרבות בנושא תיקונים ידניים בדיווחי הנוכחות, עדכון מכסת כוננות ושעות נוספות במקרים בהם העובד נעדר תקופה ממושכת, עבודה מהבית.
3. חוסר אחידות בהנחיות הניתנות באגפים השונים הנוגעים לאופן הדיווח וכן בפיקוח אחר דיווחי הנוכחות יוצר אי שוויון בתהליכי העבודה.

### ב. ליקויים בתהליכים הנוגעים לדיווחים במערכת הנוכחות

1. ביצוע תיקונים ידניים רבים בדיווחי הנוכחות המגדילים את הסיכון לטעויות ואי סדרים.
2. דוחות נוכחות מוגשים ומעובדים ללא הקפדה על חתימה רשמית המאשרת את נכונותם באופן הפוגע בתוקפם המשפטי.
3. זוהו מקרים בהם דיווחי הנוכחות לא עמדו בדרישות דיני העבודה לרבות בכל הנוגע לעבודה מעבר למכסת השעות המותרת, העסקה בשעות נוספות לנשים הרות ועוד. מקרים, כאמור, מעמידים את המועצה בסיכון משפטי.
4. ביצוע דיווחי נוכחות חריגים מבלי שמבוצעת בדיקת תקינותם לרבות בגין עבודה בשבת, עבודה מעבר למכסת השעות הנוספות שניתנה לעובד, ניצול ימי בחירה בימים שלא הוגדרו לכך ועוד.

### **ג. חולשות בבקורות בתהליכי העבודה ובמערכות הממוחשבות**

1. מערכת הסינריון אינה כוללת מנגנוני אימות בזמן אמת (בקורות קלט) בחלק מהסעיפים אשר נועדו למנוע הזנת נתונים שגויים וטעויות כדוגמת שיעור מורשה לעובדים, "יום אוגוסט", דירוג ודרגת העובד ועוד.
2. לא מופקים דוחות אינטגרטיביים שוטפים מהמערכות הממוחשבות המאפשרים למנהלים לקבל תמונת מצב רחבה ומדויקת על חריגות ופעולות שגויות/לא מאושרות וכן הסתמכות על בית התוכנה לצורך הפקת דוחות.
3. היעדר מערך התראות אוטומטי מהמערכות הממוחשבות המתריע על הצורך במתן/הפסקת תוספות לשכר, מועד סיום לימודים שאושרו לעובד ועוד.

### **ד. ליקויים בתהליכים הנוגעים ליציאה ללימודים והשתלמויות**

1. תהליך עבודה ידני שאינו יעיל, אינו מאפשר בקרה אפקטיבית וקבלת תמונת מצב רחבה.
2. מתן אישורים ליציאה ללימודים והשתלמויות בניגוד להוראות נוהל המועצה בנושא.
3. פרוטוקולים חסרים ולא מלאים של צוות מש"א המאשר יציאה ללימודים והשתלמויות.
4. חוסר בפקוח ובקרה על השעות המדווחות בגין יציאה ללימודים והשתלמויות והתאמתן לאישורים שניתנו לעובדים.

### **ריכוז ההמלצות העיקריות**

1. להסדיר את תחום ניהול הנוכחות ברמה המועצתית באמצעות קביעת מדיניות ונהלים מחייבים, אשר יגדירו באופן ברור ואחיד את אופן הטיפול בסוגיות המרכזיות בתחום.
2. לחזק את מערך הבקורות הממוחשבות בתחום הנוכחות באמצעות הטמעת מנגנוני בקורות קלט במערכות המידע, פיתוח והפקה שוטפת של דוחות ניהוליים ובקרתיים, והקמת מערך התראות אוטומטי בנושאים מהותיים.
3. לחזק את תהליכי הדיווח, האישור והבקרה בתחום הנוכחות, תוך צמצום תיקונים ידניים, הקפדה על אישור וחתימה כדין של דוחות הנוכחות, לוודא כי כלל דיווחי הנוכחות והטיפול בהם מבוצעים בהתאם להוראות הדין, להסכמי העבודה ולנהלי המועצה ולבצע בקורות שוטפות לאיתור ולבחינת דיווחים חריגים.
4. מומלץ להסדיר ולחזק את תהליך הטיפול בבקשות ליציאה ללימודים ולהשתלמויות באמצעות מיסוד תהליך ממוחשב, הקפדה על יישום הוראות נוהל המועצה, תיעוד מלא של דיונים והחלטות והטמעת מנגנוני בקרה שיבטיחו כי דיווחי הנוכחות בגין יציאה ללימודים והשתלמויות תואמים את האישורים שניתנו בפועל.

- פירוט הממצאים וההמלצות ניתן למצוא בפרק ד' בדוח -

מפת הדוח



## ד. פירוט הממצאים

### 1. מערכות ממוחשבות

#### 1.1 המערכות הקיימות

תהליכי העבודה הנוגעים לדיווחי הנוכחות ותשלום השכר מבוצעים בשתי מערכות עיקריות:  
א. מערכת סינריון - מערכת המשמשת את אגף משאבי אנוש לניהול נוכחות והיעדרויות עובדים. לתוכנה קיימת אפליקציית סמארטפון באמצעותה ניתן לדווח על נוכחות העובדים והיעדרויות.

מבדיקתנו את דוח הרשאות גישה למערכת הסינריון עולים הממצאים הבאים:

- ✓ הכניסה למערכת היא באמצעות שם משתמש וסיסמה אישית המוחלפת מידי תקופה.
- ✓ קיימת הרשאת גישה כללית (צפייה וביצוע פעולות) למנהלת מש"א ולשתי רכזות כ"א במועצה (לצורך גיבוי בהיעדרה של אחת מהן).
- ✓ קיימת הרשאת גישה לאחראית תומכות חינוך באגף החינוך ולמנהלנית בית הספר מבואות הנגב לעדכון דוחות הנוכחות רק לעובדות המשויות למחלקות הרלוונטיות לתחום עבודתן, כנדרש.
- ✓ לא קיימות לחשבות השכר הרשאות גישה למערכת הסינריון, תהליך המקיים הפרדת תפקידים נאותה בין תהליך דיווח הנוכחות לתהליך תשלום השכר.

ב. מערכת אוטומציה - מערכת ליבה במועצה הכוללת אוטומציה מלאה של תהליכי שכר ומשאבי אנוש לרבות ניהול הסכמים, חישוב מדויק של תשלום בגין שעות נוספות, נסיעות ורכב, היעדרויות, מיסוי, פנסיה ועוד בהתאם לדיני עבודה ותקנות משרד הפנים. המערכת משמשת הן את אגף משאבי אנוש והן את מדור שכר בתהליך עיבוד השכר והפקת תלושי השכר.

- ✓ הכניסה למערכת היא באמצעות שם משתמש וסיסמה אישית המוחלפת מידי תקופה.
- ✓ קיימת הרשאת גישה לרכזות כח אדם ולחשבות השכר, רק למסכים להן נדרשות לצורך עבודתן, באופן ששומר על הפרדת תפקידים נאותה בתהליך.
- ✓ קיים ממשק אוטומטי בין מערכת הנוכחות סינריון למערכת אוטומציה ונתוני הנוכחות נמשכים אוטומטית לצורך ביצוע השכר.

#### 1.2 הפקת דוחות ניהוליים וחריגים מהמערכות הממוחשבות

הפקת דוחות ניהוליים ודוחות חריגים ממערכת הנוכחות היא כלי בקרה מרכזי המאפשר זיהוי מוקדם של טעויות, חריגות והתנהלות שאינה עומדת בהוראת החוק ובנהלי המועצה. דוחות אלו תומכים בניהול ומעקב שוטף אחר דיווחי הנוכחות, משפרים את אמינות המידע ומאפשרים קבלת החלטות מושכלות.

**!** נכון למועד ביצוע הביקורת, וכפי שמפורט בהמשך הדוח, **נעשה שימוש מצומצם מאוד באגף משאבי אנוש בדוחות ניהוליים וחריגים ממערכת הנוכחות**. ראה המלצה 18

בנוסף, גם כאשר עולה הצורך בהפקת דוחות, **במרבית המקרים פונות רכזות כח אדם לחברה החיצונית המפעילה את מערכת הנוכחות בבקשה להפקת הדוחות**. מצב זה מגביל את יכולת הבקרה השוטפת, יוצר תלות בגורם חיצוני ומעכב קבלת מידע חיוני בזמן אמת.

לפיכך, קיימת חשיבות גבוהה שלאגף משאבי אנוש תהיה יכולת עצמאית להפיק דוחות ישירות מהמערכת, ללא תלות בחברה חיצונית, כדי לאפשר תגובה מהירה, זמינות מלאה למידע וגמישות בבקרה ובפיקוח.

|   |                                                                                                                                           |                |
|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| B | המלצה                                                                                                                                     |                |
|   | 1. יש לפעול למול החברה המפעילה את מערכת הנוכחות לקבלת הדרכה/הרשאה להפקת דוחות חריגים ממערכת הנוכחות ישירות על ידי עובדות אגף כח אדם.      |                |
|   | תגובת המועצה                                                                                                                              |                |
|   | ההמלצה מקובלת. יוגדרו למול החברה המפעילה את מערכת הנוכחות דוחות ניהוליים קבועים שניתן יהיה להפיק ישירות מהמערכת על ידי עובדות אגף כח אדם. |                |
|   | מועד לביצוע                                                                                                                               | אחריות לביצוע  |
|   | ספטמבר 2026                                                                                                                               | מנהלת אגף מש"א |

## 2. נהלי עבודה

נהלי עבודה כתובים מגדירים כללים אחידים וברורים לדפוסי העבודה הנדרשים. נהלי העבודה מקלים על הבקרה, מנחים את העובדים על סדרי העבודה שנקבעו, מייצרים עקביות ומסייעים בעת חילופי בעלי תפקידים. הביקורת מצאה כי באגף משאבי אנוש קיימים נהלים שונים לרבות הארכת שירות, מתן הלוואות, סיום העסקה, טלפונים, נסיעה לחו"ל, עבודות חוץ, חל"ת, השתלמויות עובדים, השתלמויות לעובדים סוציאליים ועוד.

**! יחד עם זאת, לא מצאנו כי קיים נוהל בנושא דיווחי עובדים הכולל התייחסות לאופן ביצוע הדיווחים והבקורות בתהליך, היעדרויות עובדים, שעות נוספות, כוננויות ועוד.**

נציין כי בכל סוף חודש מועבר לכלל העובדים מייל ריענון בנושא דיווח הנוכחות החודשי הכולל הנחיות לדיווח במערכת הנוכחות, תאריך לסגירת המערכת לדיווחים וכו'.

|                                |                                                                                                                                                            |             |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| B                              | המלצה                                                                                                                                                      |             |
|                                | 2. מומלץ לעגן בנוהל עבודה כתוב את תהליכי העבודה הנוגעים לנוכחות העובדים לרבות דיווחי נוכחות והבקורות בתהליך, היעדרויות עובדים, שעות נוספות, כוננויות ועוד. |             |
|                                | תגובת המועצה                                                                                                                                               |             |
| ההמלצה מקובלת. יוכן נוהל בנושא |                                                                                                                                                            |             |
| אחריות לביצוע                  |                                                                                                                                                            | מועד לביצוע |
| מנהלת אגף מש"א                 |                                                                                                                                                            | ספטמבר 2026 |

## 3. דיווחי נוכחות

ככלל, עובדי המועצה נדרשים להחתים שעון נוכחות במערכת הסינריון בתחילת יום העבודה ובסיומו. בנוסף, ניתנת האפשרות לעובדים בסוף החודש לבצע תיקונים של דיווחי הנוכחות שלהם (במקרה של היעדר דיווח / תיקון דיווח שנקלט, רישום היעדרות, כוננות ועוד) באמצעות מערכת הנוכחות.

### 3.1 דיווחים באפליקציה מחוץ לבניין המועצה

דיווח הנוכחות מתבצע באמצעות כניסה למערכת הסינריון המותקנת על המחשב האישי של כל אחד מהעובדים, או באמצעות כניסה לאפליקציה המותקנת על המכשיר הסלולרי שלהם. במערכת הסינריון קיימת אפשרות להגביל את המיקום של העובד ממנו הוא רשאי לדווח על נוכחות באמצעות האפליקציה. ההגבלה יכולה להיות לכל אחד מ-13 יישובי המועצה (או למספר יישובים), לכל אחד מבתי הספר בתחומי המועצה או לבית המועצה בלבד. ההגבלה ניתנת בהתאם לאופי העבודה של העובד (עובד שטח, עובד במקום קבוע וכיו"ב).

**!** מצאנו כי בעת קליטת עובד חדש, לא קיימת ברירת מחדל או שדה חובה במערכת הסינריון להזנת "שעון נוכחות מורשה" לעובד ולכן ניתן לקלוט עובד מבלי לעדכן שדה זה. קרי, הוא יוכל לדווח על נוכחות בעבודה מכל מקום ללא מגבלה.

**!** כאמור, לא מצאנו נוהל / הנחיות המגדירות את אופן דיווח הנוכחות היומי, חובת דיווח בשעון נוכחות, מועדי הדיווח הנדרשים (מידי יום ולא בסוף חודש) ועוד. משיחות שערכה הביקורת עולה כי מרבית העובדים מדווחים נוכחות בעת הגעתם לעבודה ואולם מצאנו כי חלק מהעובדים מדווחים נוכחות בעת היציאה מהבית ו/או בעת החזרה אליו (באופן שזמן הנסיעה נכלל כחלק מהדיווח היומי).

**!** מניתוח דוח שהפקנו בגין "שעונים מורשים לעובדים", להלן מספר העובדים במועצה ובקרב המופיעים תחת כל אחת מהמגבלות שנקבעו:

| פירוט שעון מורשה                  | עובדי המועצה (אחוז מכלל העובדים) | עובדי הקרן (אחוז מכלל העובדים) |
|-----------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| 13 יישובים                        | 33 (11%)                         | 10 (2%)                        |
| יישוב/ בית ספר פרטני              | 114 (39%)                        | 122 (27%)                      |
| בית המועצה                        | 31 (11%)                         | 7 (2%)                         |
| לא מוזן כלל שעון (דיווח מכל מקום) | 113 (39%)                        | 318 (69%)                      |
| <b>סה"כ עובדים</b>                | <b>291</b>                       | <b>457</b>                     |

נמצאו מחלקות ובתי ספר בהם לחלק מהעובדים קיימת מגבלה של שעון נוכחות ולעובדים אחרים לא קיימת מגבלה. להלן מספר דוגמאות:

- מתוך 105 עובדי בית הספר מבואות הנגב, ל-24 מהם לא מוזן כלל שעון נוכחות מורשה.
- מתוך 15 סיעות עדני הנגב, רק ל-5 סיעות מוזן שעון נוכחות מורשה.
- לעובדי החינוך החברתי בגבעות בר לא מוזן כלל שעון נוכחות מורשה.
- מתוך 20 עובדי מעון נבטים, רק ל-8 מוזן שעון נוכחות מורשה.
- ישנם עובדים המועסקים קבוע בבית המועצה אך לא מוזן להם שעון נוכחות מורשה. קרי, יכולים לדווח מכל מקום.

נדגיש כי פתיחת האפשרות לעובדים להקלדת נוכחות ללא מגבלה על מיקומם, חושפת את המועצה בדיווח לא מהימן.

|                                                                                                                                                                                                           | המלצה                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| B                                                                                                                                                                                                         | <p>3. בכל הנוגע להגדרת שעון נוכחות מורשה לכל אחד מהעובדים, יש לבצע את הפעולות הבאות:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ לקבוע ולפרסם הנחיות ברורות באשר לחובת הדיווח של העובד בעת הכניסה והיציאה מהעבודה.</li> <li>▪ לקבוע ברירת מחדל/שדה חובה במערכת הסינריון להזנת שעון נוכחות מורשה לעובד בעת קליטת עובד חדש.</li> <li>▪ לבצע בדיקה של הנתונים הקיימים במערכת הסינריון באשר לשעון הנוכחות המורשה לכל אחד מעובדי המועצה והחברות שמנהלת ובהתאם לצורך לעדכן את הנתונים בהתאם לאופי עיסוקו של העובד.</li> </ul> |
| תגובת המועצה                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <p>ההמלצה מקובלת. הנחיות לחובת דיווח יכללו בנהל נוכחות בעבודה, שדה "שעון נוכחות מורשה" יהיה שדה חובה במערכת הנוכחות ותבוצע בחינה והגדרה מחדש של שעון הנוכחות המורשה לכלל עובדי המועצה והחברות שמנהלת.</p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| מועד לביצוע                                                                                                                                                                                               | אחריות לביצוע                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| יוני 2026                                                                                                                                                                                                 | מנהלת אגף מש"א                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

### 3.2 דיווחים ידניים

**!** לא נקבעה מדיניות במועצה הנוגעת למספר הימים המותרים בחודש לעדכון ידני של שעות כניסה ויציאה. נציין כי במערכת הנוכחות הקודמת בוצעה הגבלה של היקף הדיווחים הידניים המותרים בחודש. נמסר לנו כי בבירור עם התמיכה טכנית של מערכת הסינריון, לא קיימת אפשרות להגביל את מספר התיקונים הידניים המותרים לעובד בחודש.

**!** כל תיקון בדיווח הנוכחות (עדכון שעת כניסה/יציאה, רישום כוננות, השתלמות, יום הצהרה, מחלה, חופשה ועוד) מייצר כוכבית לצד הדיווח ולפיכך קיים קושי לזהות בסקירת דוח הנוכחות את מהות התיקון. לאור האמור לעיל, דוח בגין תיקונים ידניים שבוצעו לא מאפשר לקבל תמונת מצב בגין תיקוני השעות שבוצעו על ידי העובדים מאחר והדוח כולל תיקונים ידניים רבים נוספים (עדכון שעות כוננות, חופשה, מחלה, לימודים/השתלמות וכו').

**!** המערכת מחייבת את העובדים לרשום בכל תיקון ידני שמבצעים את הסיבה לתיקון. בפועל בבדיקה מדגמית שביצענו מצאנו שעובדים רבים רשמים "נקודה" במקום הסיבה לרישום הידני ובכך "עוקפים" את המגבלה לרישום.

**!** משיחות שערכנו עולה כי קיימים עובדים שבאופן קבוע לא מדווחים על שעות העבודה שלהם במערכת הנוכחות עד לסגירת המערכת. לפיכך, בסוף החודש, לאחר מועד סגירת המערכת לשינויים, נדרשת רכזת כח אדם לעדכן לעובדים באופן ידני את שעות העבודה שלהם במערכת.

נמסר לנו כי הסיבה שהעדכון הידני המאוחר מבוצע על ידי רכזת כ"א ולא על ידי העובד היא שפתיחת המערכת לדיווח מאוחר מתאפשרת רק לכלל העובדים ולא ניתן לפתוח את המערכת לעובדים ספציפיים. נדגיש כי מדובר בהליך לא תקין במספר היבטים: הדיווח מבוצע בדיעבד בסוף החודש כך שקיים סיכוי שהדיווח לא מהימן, התהליך גורר בזבוז זמן ומשאבים רבים של רכזות כ"א, העובד לא מעדכן את שעות העבודה בעצמו ולא מאשר את הדיווח בחתימתו והדיווח אינו מועבר לאישור הממונה על העובד.

## דיווחי נוכחות

**!** בבדיקה מדגמית שביצענו בגין דיווחי נוכחות של כלל עובדי המועצה בשנים 2024-2025 מצאנו כי **עובדים רבים במועצה מתקנים באופן ידני את הדיווח שלהם במערכת הנוכחות**. להלן דוגמאות לתיקונים **חריגים** שמצאנו בדוחות הנוכחות המבוצעים באופן קבוע מדי חודש:

- עובדים שכל דיווחי הנוכחות החודשיים שלהם תוקנו ידנית.
- עובדים שמדווחים מידי חודש על שעות כניסה ויציאה קבועות (לדוגמא: 8:00-17:00) המעידות על היעדר דיווח אמיתי של שעת הכניסה והיציאה.
- עובדים שהדיווח הידני שלהם כולל עבודה בשעות נוספות.

**!** **חלק מעובדי המועצה אינם נדרשים כלל להחתיים כרטיס נוכחות ולכן הדיווח המועבר למשאבי אנוש בגינם הוא ידני**. להלן מספר דוגמאות:

- בסוף החודש, דיווחי הנוכחות של מלוות ההסעות והבלניות נרשמים ידנית על ידי הממונה עליהן ומוקלדים על ידו למערכת. הדיווח הידני נחתם לאישור על ידי מנהלת משאבי אנוש ומועבר לרכות כ"א לצורך השוואה למול הדיווח במערכת הנוכחות.
- בגין עובדים המועסקים במועצה בשתי משרות תחת שתי מחלקות שונות (לדוגמא מלווה בהסעה וסייעת) מוקלדים נתוני הנוכחות רק בגין המשרה הראשית. דיווחי הנוכחות בגין המשרה הנוספת מועברים בדיווח ידני לרכות כ"א ומתוירים בתיק האישי של העובד אך לא מוקלדים כלל למערכת הסינריון.
- חלק מעובדי מחלקת דת אינם מדווחים באופן יומי על נוכחות בעבודה. הדיווח המועבר למשאבי אנוש בסוף החודש כולל רק ניצול ימי חופשה/מחלה.

**נדגיש כי העדר בקרה נאותה על דיווחי הנוכחות של העובדים עלול לחשוף את המועצה לתשלומי יתר.**

| B           | <p><b>המלצה</b></p> <p>4. בתהליך דיווח הנוכחות החודשי של העובדים, מומלץ לפעול באופן הבא:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ להגביל את מספר התיקונים הידניים של כניסה ויציאה מהעבודה המותרים לעובד בחודש וכן לקבוע סנקציות לחריגה מההנחיות (שיחה, מכתב התראה, קיזוז שכר, אי תשלום שעות נוספות).</li> <li>■ לבחון אפשרות להפיק מידי חודש דוח ממוחשב של תיקונים ידניים בגין שעות העבודה בלבד. הדוח יועבר וייחתם לאישור על ידי מנהל האגף.</li> <li>■ מומלץ לצמצם, עד כמה שניתן, את מספר העובדים שמדווחים על נוכחותם באופן ידני/לא מדווחים כלל.</li> </ul>                                            |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|             | <p><b>תגובת המועצה</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ מאחר וכאמור בדוח, לא ניתן להגביל את מספר התיקונים הידניים המותרים בחודש בתוך תוכנת הנוכחות, יקבע מקסימום תיקונים חודשי מותר וכן הסנקציות בגין חריגה מההנחיות. הנושא ייכלל בנוהל נוכחות בעבודה ויועבר לידיעת העובדים בתחילת החודש.</li> <li>■ תיבחן מול ספק מערכת הנוכחות האפשרות להפיק דוח חודשי בגין תיקוני השעות הידניים בלבד.</li> <li>■ תיבחן האפשרות לצמצם את מספר העובדים המדווחים על הנוכחות באופן ידני. כמו כן, בשנת 2026 צפויה להיכנס לשימוש המועצה מערכת היסעים חדשה דרכה יבוצעו דיווחי הנוכחות של המלוות בהסעות.</li> </ul> |
| מועד לביצוע | אחריות לביצוע                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| ספטמבר 2026 | מנהלת אגף מש"א                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

#### 4. אישור דוח הנוכחות על ידי העובד והממונה

להלן תהליך אישור דוח הנוכחות החודשי של העובד:



הביקורת ביצעה בדיקה של דוחות הנוכחות של עובדי המועצה בחודשים ינואר-מרץ 2025 במטרה לבחון חתימת העובדים והמנהלים עליהם כנדרש. להלן פירוט מספר דוחות הנוכחות שמצאנו בכל קטגוריה:

| מרץ 2025  | פברואר 2025 | ינואר 2025 |                         |
|-----------|-------------|------------|-------------------------|
| 34 (12%)  | 43 (15%)    | 37 (13%)   | חתימה של העובד בלבד     |
| 90 (31%)  | 72 (25%)    | 81 (29%)   | חתימה של המנהל בלבד     |
| 107 (37%) | 115 (40%)   | 104 (37%)  | חתימה של העובד והממונה  |
| 55 (20%)  | 59 (20%)    | 58 (21%)   | אין חתימה כלל על הדוחות |
| 286       | 289         | 280        | סה"כ עובדי מועצה        |

**!** מהטבלה לעיל עולה כי כ- 40% מדוחות הנוכחות נחתמים רק על ידי העובד/הממונה עליו וכ 20% לא נחתמים כלל לאישור. מכאן עולה כי כ- 60% מדוחות הנוכחות של עובדי המועצה אינם נחתמים כנדרש הן על ידי העובד והן על ידי הממונה. נדגיש כי מסקירת עץ מבנה לדיווחי נוכחות המובנה במערכת הנוכחות, נמצא כי לכל עובד במועצה מוגדר ממונה שאחראי לאשר את השעות שביצע במהלך החודש.

לאור האמור לעיל עולה כי לא קיימת מניעה בהעברת דיווחי הנוכחות לשכר, גם במקרים בהם הדיווחים לא אושרו על ידי העובד ו/או הממונה עליו.

נמסר לנו כי הסיבה להעברת דיווחי נוכחות גם ללא אישור העובד ו/או הממונה עליו לשכר היא הרצון שלא לעכב את תהליך ביצוע השכר.

נדגיש כי חתימת העובד והממונה עליו על דוחות הנוכחות החודשיים מהווה שלב חיוני בתהליך הבקרה והאישור לקראת העברת הנתונים לשכר. חתימות אלו נועדו לוודא כי הדוח משקף באופן מדויק את ימי העבודה, השעות שבוצעו וההיעדרויות, וכי הן מאושרות על ידי הגורם המוסמך. היעדר חתימות עלול להביא לטעויות בחישוב השכר ולפגוע באמינות ובתקינות תהליך תשלום השכר.

**!** מצאנו כי לא מועברים בסוף כל חודש דוחות ניהוליים למנהלי האגפים שמטרתם לסייע להם לקבל תמונת מצב רוחבית על נוכחות העובדים באגף ולבצע בקרה טובה ומדויקת יותר. ראה המלצה 18

|   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A | <div>המלצה</div> <div>5. יש לרענן את ההנחיות הנוגעות לחובת החתימה על דוחות הנוכחות על ידי העובד והממונה עליו תוך הדגשת חשיבות ההקפדה על התהליך ולהגדיר, כחלק ממדיניות ביצוע השכר במועצה, כי דוחות נוכחות ללא חתימת העובד והממונה עליו לא יועברו להמשך תשלום השכר. כמו כן, מומלץ כי כל דיווחי הנוכחות שעודכנו או הושלמו לאחר סגירת מערכת הנוכחות יחזרו לאישורו הנוסף של הממונה. בנוסף, מומלץ כי דיווחי השעות של מנהלי האגפים יאושרו על ידי מנכ"ל המועצה.</div> |
|   | <div>תגובת המועצה</div> <div><div><div>■ יבוצע ריענון לעובדים ולמנהלים של הנהלים המחייבים חתימה חודשית על דוחות הנוכחות.</div><div>■ תבחן מול ספק מערכת הנוכחות האפשרות להטמעת התרעות שישלחו למנהלים במהלך החודש לצורך אישור דוחות הנוכחות והתיקונים הידניים שבוצעו על ידי עובדי האגף.</div><div>■ תבוצענה הדרכות למנהלי האגפים בנושא שימוש במערכת הנוכחות והפקת נתונים רלוונטיים לניהול עובדי האגף.</div></div></div>                                        |
|   | <div><div>אחריות לביצוע</div><div>מנהלת אגף מש"א</div></div> <div><div>מועד לביצוע</div><div>ספטמבר 2026</div></div>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

## 5. מערכת התראות

### 5.1 כללי

במהלך תקופת העסקתו של העובד ובהתאם לאוגדן תנאי שירות, צווי הרחבה ולהסכם הקיבוצי החל על העובד, הוא זכאי לתוספות והעלאות שונות המותנות בותק שלו. לחילופין קיימות תוספות המותנות בזמן. להלן מספר דוגמאות:

- עובד ללא תואר ראשון בדרוג מנהלי זכאי לקבלת קרן השתלמות החל משנה מכניסתו לתפקיד.
- עובד שהתקבל לעבודה בדרגה מסוימת, זכאי להעלאה בדרגה בהתאם לוותק שצובר ועד לדרגת המקסימום שנקבעה.
- עובד שמגיע לגיל 67 אמור לפרוש או לחילופין יש לבצע הליך אישור המשך העסקה.

**!** נכון למועד ביצוע הביקורת, **לא קיים במערכת האוטומציה מערך התראות** שתפקידו לתזכר באופן אוטומטי את רכזות כוח האדם האחראיות על נוכחות העובדים בדבר הצורך במתן תוספת שכר מסוימת, סיום תקופת זכאות לתוספת שכר המוגבלת בזמן, הצורך בהעלאת דרגה וכיו"ב. בנוסף, **ההתראות הקיימות במערכת אינן מוצגות באופן אוטומטי**, ונדרשת כניסה יזומה למסך הרלוונטי לצורך צפייה בהן.

לפיכך, בעת קבלת עובד חדש לעבודה, רשמות רכזות כ"א תזכורות בתוכנת האוטולוק למתן התוספת הנדרשת (לדוגמא מתן קרן השתלמות אחרי שנה, העלאת דרגה). לחילופין, במקרים מסוימים (חזרה מחופשת לידה למשל) נדרשת רכזות כ"א לעדכן במערכת אוטומציה מעין הסכם חדש לתקופה מוגבלת.

**!** **לא מצאנו כי נעשה שימוש קבוע בסוף חודש בדוחות ניהוליים בחתכים שונים כבקרה מפצה על היעדר מערך התראות** לרבות דוח של עובדים שמועסקים שנה במועצה (וזכאים לקרן השתלמות), עובדות שעברה שנה מיום הלידה (ויש צורך בסיום מתן שעת הנקה), עובדים לקראת יציאה לגיל פנסיה ועוד.

ראה המלצה 18

## 5.2 קרן השתלמות

עובדי דרוג מנהלי עם תואר ראשון ועובדי המח"ר זכאים לקרן השתלמות מהיום הראשון לעבודתם. עובדי דרוג מנהלי ללא תואר ראשון זכאים לקרן השתלמות אחרי שנה ממועד כניסתם לעבודה.

**!** בבדיקה שערכנו בגין כלל עובדי המועצה, נמצאו שתי עובדות בדרוג מנהלי המועסקות במועצה שנה ושלושה חודשים וטרם בוצעה להן הפרשה לקרן השתלמות. נמסר לנו כי הסיבה לעיכוב בהפרשה לקרן השתלמות נובעת מאי העברת הטפסים הנדרשים על ידי העובדות. נציין כי מצאנו שהטיפול בנושא על ידי משאבי אנוש החל רק לאחר הגעת המועד לביצוע הפרשה ולא מראש וכי לא מבוצע מעקב סדור ושוטף אחר קבלת המסמכים הנדרשים מהעובדים.

## 5.3 דירוג ודרגה

האוגדן קובע דירוגים לפי תחום העיסוק של העובד ולפי השכלתו. כך לדוגמה נקבע דירוג עובדים סוציאליים, דירוג מנהלי, דירוג פסיכולוגים ועוד. כמו כן קובע האוגדן, עבור כל דירוג, את הדרגה המתאימה לעובד על פי תפקידו, מספר הכפופים אליו, השכלתו וכו'. הדרגה נקבעת בשיטה של "מתח דרגות" כך שלכל תפקיד ישנה דרגת מינימום ודרגת מקסימום. ככלל, עובד מתחיל בדרגת המינימום לתפקיד ועולה בהדרגה בדרגות על פי הוותק שלו. לרוב, עלייה בדרגה היא לאחר שנתיים של עבודה בתפקיד.

**!** הביקורת מצאה כי לא מנוהל מעקב מסודר אחר הקידום בדרגות העובדים ולא נערכת בדיקת דירוגים ודרגות מקיפה מידי תקופה. עוד נמצא כי מערכת אוטומציה אינה חוסמת אפשרות להזין לעובד דרגה הגבוהה מהדרגה המקסימלית לה זכאי ואינה מתריעה על המועד בו יש להעלות את דרגת העובד.

כאמור, עם קליטת העובד לעבודה, רכזות כ"א מעדכנות בתוכנת אוטולוק תזכורת עתידית למועד הנדרש להעלאת דרגה. עם הגעת המועד, הן פונות למנהלת מש"א לבחינת הנושא וקבלת אישורה ורק לאחר מכן מבוצע עדכון הדרגה במערכת אוטומציה. נציין כי העובד לא מקבל הודעה על העלאתו בדרגה.

|                            | המלצה                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| B                          | <p>6. מומלץ לבחון אפשרות לייצר מערך התראות ותזכורות בסינריון בדבר הצורך במתן/הפסקת תוספת לשכר התלויה בותק העובד כמו קרן השתלמות, העלאה בדרגה, שעת הנקה, עובדים לקראת פרישה לפנסיה ועוד. לחילופין יש להגדיר דוחות ניהוליים שיופקו בסוף כל חודש במטרה לאתר תוספות שעל העובד לקבל/להפסיק לקבל. יש לוודא כי הטיפול בעדכונים יבוצע מראש, לפני הגעת המועד לביצוע העדכון.</p> |
|                            | תגובת המועצה                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>נעשתה פנייה לספק מערכת הנוכחות ובעקבותיה הוגדרו ונוספו התראות בגין חזרה מחופשת לידה, זכאות לקרן השתלמות והגעה לגיל 67.</li> <li>תיבחן האפשרות בעת קליטת העובד, לייצר התראה במערכת הנוכחות על תאריכים נדרשים להעלאה בדרגה.</li> <li>מידי חודש יופק ויאושר על ידי מנהלת מש"א דוח עובדים שהועלו בדרגה.</li> </ul>                  |
|                            | אחריות לביצוע                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| מועד לביצוע<br>ספטמבר 2026 | מנהלת אגף מש"א                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

## 6. שעות כוננות ושעות נוספות

### 6.1 כללי

שעות נוספות הן שעות עבודה מעבר למכסת שעות העבודה הרגילות, הניתנות לביצוע במגבלות הקבועות בחוק שעות עבודה ומנוחה. העסקת עובדים בשעות נוספות נועדה להתגבר על עומס עבודה או לצורך ביצוע משימות מיוחדות.

חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות קובעת כי במקומות שניתן בהם שירות לציבור אחרי שעות העבודה הקבועות, כאשר צורכי העבודה מחייבים זאת או כדי לאפשר שירותים חיוניים לתושבים, המעסיק רשאי לשלם תוספת שכר לעובדים הנדרשים להימצא בכוננות בביתם לאחר שעות העבודה.

בטופס תנאי העסקה של העובד נרשמות מכסת השעות הנוספות ומכסת הכוננויות שאושרו לו עם קבלתו לעבודה. במקרים בהם במהלך עבודתו אושרה/עודכנה לעובד מכסת הכוננות ו/או מכסת השעות הנוספות, התוספת תפורט ב"הודעה על שינוי בתנאי העסקה".

נמסר לנו כי מידי שנה נבחנת מכסת השעות הנוספות ושעות הכוננות של העובדים על ידי מנכ"ל המועצה ומנהלי משאבי אנוש.

להלן השוואה של מספר שעות הכוננות ומספר השעות הנוספות שבוצעו במועצה בשנים 2023-2025 וההוצאה עליהן:

| שנה       | מספר עובדים פעילים<br>(חודש דצמבר) | שעות נוספות |             | כוננות    |             |
|-----------|------------------------------------|-------------|-------------|-----------|-------------|
|           |                                    | מספר שעות   | הוצאה (ש"ח) | מספר שעות | הוצאה (ש"ח) |
| 2023      | 254                                | 19,497      | 1,658,507   | 14,110    | 725,900     |
| 2024      | 287                                | 20,965      | 1,884,438   | 14,659    | 815,939     |
| גידול (%) | 13%                                | 7.5%        | 13.6%       | 4%        | 12%         |
| 2025      | 282                                | 24,808      | 1,898,475   | 16,012    | 1,035,546   |
| גידול (%) | (1.7%)                             | 18%         | 0.7%        | 9%        | 27%         |

מהטבלה לעיל ניתן לראות כי חל גידול בהיקף השעות הנוספות ושעות הכוננות של עובדי המועצה בשנת 2025 לעומת שנת 2024 מעבר לגידול במספר העובדים.

### 6.2 דיווחי כוננות

עובדים שאושרו להם שעות כוננות, מקבלים מכסה קבועה מידי חודש ומדווחים על שעות כוננות בהתאם. מכסת שעות הכוננות מנוהלת במערכת הנוכחות, ברמת עובד. ניהול המכסות מיועד למנוע תשלום שעות כוננות החורג מהמכסה שהוגדרה לכל עובד. מאחר ושעות הכוננות הינן מחוץ לשעות העבודה, הדיווח בגינן הינו ידני ורק עד למכסה שנקבעה לעובד.

להלן ממצאים שעלו בבדיקתנו :

**! לא קיים נוהל מועצתי המסדיר את נושא הכוננות ומגדיר את המורשים לאשר כוננות, מגבלות על דיווח הכוננות וכד'.**

**! לא קיימות הנחיות באשר לגובה שעות הכוננות הניתנות לעובד בחודשים בהם נעדר מהעבודה למשך תקופה ארוכה עקב מחלה/מילואים/חופשה.**

כך לדוגמא, במהלך תקופת מלחמת חרבות ברזל חלק מעובדי המועצה שהו במילואים תקופה ארוכה ורציפה. יחד עם זאת, במקביל להיותם תחת צו מילואים, הגיעו חלק מהימים לעבודה במועצה. במקרים דנן, לא קוזה בתקופה הראשונה במלחמה מכסת שעות הכוננות שניתנה להם ולפיכך קיבלו מכסת שעות שניתנה על בסיס עבודה במשרה מלאה גם כשבפועל עבדו במועצה אחוז משרה מצומצם. נציין כי ככל שהתמשכה המלחמה, בוצע קיזוז לעובדים אלו ומכסת שעות הכוננות שולמה להם באופן יחסי למספר ימי העבודה שהיו במועצה בפועל.

✓ מסקירת הביקורת את דיווחי הנוכחות של העובדים ניתן לראות כי קיים דיווח מפורט של שעות הכוננות (שעת התחלה וסיום) בהתאם לכללים שנקבעו.

✓ התשלום בגין שעות כוננות מבוצע בהתאם לחוק ולא יותר מהמכסה שניתנה לעובד.

### 6.3 שעות נוספות

בסעיף 27.6 לחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות נקבע כי, **"תשלום עבור עבודה בשעות נוספות יהיה באישור ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיך לכך. העובד ירשום את השעות הנוספות שעבד וידווח עליהן. כשעות נוספות נחשבות רק השעות שהעובד עבד בפועל מעל תחום יום העבודה החל על מקצועו"**.

מכסת השעות הנוספות מנוהלת במערכת הנוכחות סינריון, ברמת עובד. ניהול המכסות מיועד למנוע תשלום שעות נוספות החורג מהמכסה שהוגדרה לכל עובד. נדגיש כי שעות נוספות משולמות לפי הביצוע בפועל ולא לפי המכסה המקסימלית המאושרת לעובד.

מסקירה מדגמית של הביקורת דיווחי נוכחות הכוללים שעות נוספות עלו הממצאים הבאים :

✓ התשלום בגין שעות נוספות מבוצע עד למכסה לה זכאי העובד. תשלום שעות נוספות מעבר למכסה מאושר על ידי מנהל האגף ומנהלת מש"א בחתימתם על דוח הנוכחות תוך ציון ההסבר לכך.

✓ נמצאו אישורים בכתב לעובדים הזכאים למכסת שעות נוספות.

**! נמצאו עובדים רבים שדיווח הנוכחות שלהם, שכלל שעות נוספות נעשה בדיווח ידני ולא באמצעות דיווח בשעון הנוכחות הממוחשב.**

**! נמצאו עובדים רבים שדוחות הנוכחות שלהם כוללים שעות נוספות מעבר למכסה שאושרה להם. נציין כי לגבי חלק מהעובדים מדובר על חריגת שעות קבועה מידי חודש ולא חריגה חד פעמית. כפי שמצוין בדוח, התשלום מבוצע עד למכסה המאושרת, למעט אם מנהל האגף חתם ואישר תשלום לשעות החורגות. יחד עם זאת, מדובר, לכאורה, בשעות שהעובדים ביצעו ולא קיבלו עליהם תשלום.**

|                | המלצה                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |               |             |                |             |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|----------------|-------------|
| B              | <p>7. בניהול שעות נוספות וכוננויות, יש לפעול באופן הבא:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ מומלץ לעגן בנוהל כתוב את תהליכי העבודה הנוגעים לשעות כוננות ולביצוע שעות נוספות לרבות אופן מתן מכסת שעות כוננות ושעות נוספות, מגבלות בביצוע השעות, תשלום שעות נוספות בגין דיווח ידני, אופן הדיווח במערכת הנוכחות, פיקוח ובקרה ועוד.</li> <li>▪ מומלץ לקבוע מדיניות באשר למכסת ימי הכוננות והשעות הנוספות החודשית לעובדים הנעדרים תקופה ארוכה מהמועצה לרבות לעובדים הנמצאים במילואים לסירוגין.</li> <li>▪ מומלץ להעביר לחתימה ואישור מנהלי האגפים מידי חודש דוח המפרט את השעות הנוספות ושעות הכוננות שביצעו העובדים שלהם במטרה לבחון סבירות השעות.</li> <li>▪ יש לנתר עובדים שחורגים באופן קבוע ממכסת השעות הנוספות שאושרה להם, לבדוק את נחיצות השעות הנוספות העודפות שבוצעו, להתריע בפניהם ובפני המנהלים שלהם ולבחון משפטית אם לא קיימת חשיפה למועצה. כמו כן, מומלץ להדגיש בהודעה בדבר פירוט תנאי עבודה את האיסור לבצע שעות נוספות מעבר למכסה שאושרה.</li> </ul> |               |             |                |             |
|                | <p>תגובת המועצה</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ הנחיות על ביצוע ודיווח שעות נוספות ושעות כוננות יכללו בנוהל בנושא דיווחי נוכחות שעתיד להיכתב.</li> <li>▪ בעקבות טיוטת הדוח, התווספה למייל המועבר מידי סוף חודש לעובדים הנחיה בדבר האיסור לבצע שעות נוספות מעבר למכסה שאושרה. כמו כן, תתווסף ההנחיה גם להודעה בדבר פירוט תנאי עבודה.</li> <li>▪ יועברו למנהלי האגפים דוחות ניהוליים חודשיים וביניהם דוח על שעות נוספות.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |               |             |                |             |
|                | <table border="1"> <tr> <th data-bbox="861 1153 1434 1198">אחריות לביצוע</th><th data-bbox="132 1153 861 1198">מועד לביצוע</th></tr> <tr> <td data-bbox="861 1198 1434 1272">מנהלת אגף מש"א</td><td data-bbox="132 1198 861 1272">ספטמבר 2026</td></tr> </table>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | אחריות לביצוע | מועד לביצוע | מנהלת אגף מש"א | ספטמבר 2026 |
| אחריות לביצוע  | מועד לביצוע                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |               |             |                |             |
| מנהלת אגף מש"א | ספטמבר 2026                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |               |             |                |             |

## 7. עבודה מהבית

בשנים האחרונות עלה בהדרגה שיעור העובדים המבצעים את עבודתם ללא הגעה פיזית למקום העבודה. זאת, במקביל להתפתחות האמצעים הטכנולוגיים המאפשרים ביצוע עבודה מרחוק. עד לשנים האחרונות, מגמה זו היתה נפוצה בעיקר במגזר הפרטי. בשנים האחרונות, מתוך רצון לשפר את פריון העבודה ולגייס לשירות הציבורי עובדים איכותיים, החלו ליישם מודלים של עבודה מרחוק גם לגבי עובדים בשירות המדינה.

ההסכם הקיבוצי מיום 3/11/2021 עוסק בהסדרת התנאים לעבודה מרחוק בשירות הציבורי וקובע כיעל המעסיק לקבוע כללים, לפי שיקול דעתו, לגבי מקום ואופן ביצוע עבודה מרחוק לרבות תדירותה, מועדיה, היקפה וכדומה.

מבדיקתנו עולים הממצאים הבאים:

**! לא קיימת מדיניות ברורה במועצה לנושא עבודה מרחוק הקובעת את הכללים למתן אישור לעבודה מרחוק, הגורם המאשר, היקף השעות המותרות, דרך הדיווח במערכת הנוכחות, המעקב והפיקוח ועוד.**

**! מאחר וכאמור, ניתן כיום לעדכן ידנית את שעות הכניסה והיציאה מהעבודה ללא מגבלה, אזי, עובדים שעבדו מהבית יכולים לעדכן את שעות העבודה שלהם מבלי לציין בקוד מיוחד כי מדובר בעבודה מהבית.**

מבדיקה מדגמית שביצענו מצאנו מקרים רבים של עובדים שדיווחו שעות עבודה "רגילות" ולא קוד "עבודה מהבית" בשעות בהן לא נכחו במשרדי המועצה.

נדגיש כי, **הבקרה והפיקוח בתהליך נפגעים** מאחר ולא ניתן לקבל תמונה מלאה של היקף השעות והיקף העובדים המבצעים עבודה מהבית. בנוסף, חלק מהתוספות המשולמות לעובדים בגין הגעה פיזית לעבודה (לדוגמא נסיעות יומיות), לא צריכות להיות משולמות להם בגין ימים בהם עבדו מהבית.

**!** נמסר לנו כי קיימת הנחייה ששעות עבודה מהבית לא ייחשבו ולא ישולמו כשעות נוספות. יחד עם זאת, מצאנו מקרים בהם עובדים שהו בבית אך מאחר ולא דיווחו קוד "עבודה מהבית" נחשבו להן השעות כשעות נוספות.

| B           | המלצה                                                                                                                                                                      |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|             | 8. יש לקבוע מדיניות לעניין עבודה מרחוק לרבות הגורם המוסמך לאשר, היקף שעות מקסימלי מותרות, תדירות, אופן הדיווח במערכת הנוכחות, בקרה ופיקוח ועוד ולעגנה בנוהל דיווחי נוכחות. |
|             | תגובת המועצה                                                                                                                                                               |
|             | ההמלצה מקובלת                                                                                                                                                              |
| מועד לביצוע | אחריות לביצוע                                                                                                                                                              |
| ספטמבר 2026 | מנהלת אגף מש"א                                                                                                                                                             |

## 8. העסקה בשעות חריגות

### 8.1 העסקה מעל מכסת השעות המותרת על פי חוק

לפי היתר כללי שניתן על ידי שר העבודה והרווחה ביום כ"ז באדר התשע"ח (14 במרץ 2018), **אורך יום העבודה כולל שעות נוספות, לא יעלה על 12 שעות ביום. בשבוע עובד לא יועסק עובד מעל 16 שעות נוספות.**

**!** בסקירת דוחות הנוכחות של עובדי המועצה בשנים 2024 ו-2025 מצאנו מקרים רבים בהם עובדים דיווחו על עבודה מעל 12 שעות עבודה ביום, בניגוד לחוק. במקרים חריגים מצאנו עובדים שדיווחו על 14, 15, 16 ואף 18 שעות עבודה ביום. נדגיש כי החריגה בשעות אינה נובעת מהפעלת "שעות כוננות". כמו כן, נמצאו עובדים שביצעו מעל 16 שעות נוספות בשבוע, בניגוד לחוק.

במערכת הנוכחות סינריון הוגדרו 12 שעות עבודה ביום כמכסה המקסימלית המותרת לתשלום ולפיכך בימים בהם עובדים ביצעו מעל 12 שעות ביום, השעות "העודפות" לא נלקחות בחשבון לצורך תשלום השכר. נציין כי על פי הפסיקה אין לשלם לעובד בעד שעות עבודה שלא נדרש להן על ידי מעסיקו והעובד החליט להישאר בעבודה על דעת עצמו, אולם אין למנוע שכר ממי שמעבידו דרש ממנו ביצוע שעות עבודה.

**!** מסקירת הסכמי העסקה וטפסי הודעה בדבר פירוט תנאי עבודה שנחתמו עם העובדים, בקרן ובמועצה, לא מצאנו הנחייה כתובה לעובדים הכוללת איסור לבצע מעל 12 שעות עבודה ביום ואי תשלום השעות העודפות. כמו כן, לא מצאנו כי נשלחו מכתבי התרעה לעובדים שביצעו מעל 12 שעות עבודה ביום.

נציין כי אישור דוחות הנוכחות על ידי המנהלים מבלי לציין כי ביצעו השעות הנוספות לא היה על דעתם, מהווה מעין אשרור שלהם לנחיצות ביצוע השעות הנוספות ולפיכך עלול לחשוף את המועצה לתביעות בגין הלנת שכר.

**!** כאמור, מנהלי האגפים אינם מקבלים מידי חודש דוח המרכז את השעות הנוספות שביצעו העובדים שלהם ולכן גם לא עוקבים אחר החריגה ממכסת שעות העבודה המקסימלית המותרת ביום ובשבוע.

|             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |             |               |           |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------|-----------|
| A           | <p><b>המלצה</b></p> <p>9. בכל הנוגע לעבודה בשעות החורגות ממכסת השעות המותרת על פי חוק, יש לפעול באופן הבא:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>לאסור על עובדים לעבוד מעל 12 שעות ביום ומעל 16 שעות נוספות בשבוע, לבקר ולפקח אחר עבודה בשעות חריגות תוך מתן התראות שוטפות לעובדים ולמנהלים.</li> <li>להוסיף להסכמי ההעסקה ו/או טפסי הודעה בדבר פירוט תנאי עבודה שנחתמו עם העובדים הנחיה בדבר האיסור לבצע מעל 12 שעות עבודה ביום ומעל 16 שעות נוספות בשבוע.</li> </ul> |             |               |           |
|             | <p><b>תגובת המועצה</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>בעקבות טיוטת הדוח, התווספה למייל המועבר מידי סוף חודש לעובדים הנחיה בדבר האיסור לבצע מעל 12 שעות ביום. כמו כן, נבחנת האפשרות להוסיף את ההנחיה האמורה גם לטפסי הודעה בדבר פירוט תנאי עבודה.</li> <li>דוח בדבר שעות עבודה חריגות יופק מידי חודש ויועבר למנהלי האגפים.</li> </ul>                                                                                                                            |             |               |           |
|             | <table border="1"> <tr> <td data-bbox="252 757 849 824">מועד לביצוע</td><td data-bbox="849 757 1433 824">אחריות לביצוע</td></tr> <tr> <td data-bbox="252 824 849 884">יוני 2026</td><td data-bbox="849 824 1433 884">מנהלת אגף מש"א</td></tr> </table>                                                                                                                                                                                                                      | מועד לביצוע | אחריות לביצוע | יוני 2026 |
| מועד לביצוע | אחריות לביצוע                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |             |               |           |
| יוני 2026   | מנהלת אגף מש"א                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |             |               |           |

## 8.2 העסקה בשעות נוספות של נשים הרות

סעיף 10(א) לחוק עבודת נשים, קובע כי "עובדת שהיא בחודש החמישי להריונה תודיע על כך למעסיקה, ומשעשתה כן, או משנודע על כך למעסיק בדרך אחרת, לא יעסיקה בשעות נוספות ובמנוחה השבועית מהחודש החמישי להריון ואילך".

סעיף 10(ב) לחוק עבודת נשים קובע כי "... רשאי מעסיק להעסיק עובדת בהריון, בשעות נוספות או במנוחה השבועית, אם העובדת הסכימה לכך בכתב ומסרה למעסיקה אישור רפואי של רופא מומחה ביילוד ובגינקולוגיה, כי אין מניעה להעסיקה בשעות נוספות או במנוחה השבועית, ובכפוף לתנאי האישור".

מטרתו של החוק, להבטיח כי נשים הרות לא ייפגעו עקב עבודה מאומצת. אי ציות להוראות החוק עלול לחשוף את המעסיק לתביעות משפטיות במקרה של נזק שייגרם לאשה או לעובר.

**!** מבדיקתנו עולה כי לא קיימת מגבלה במערכת הנוכחות על ביצוע שעות נוספות לנשים בהריון מעל חודש חמישי וכי הן לא נדרשות, להציג הסכמה לכך בכתב ואישור רפואי שאינו מונע מהן לבצע שעות נוספות. בבדיקה מדגמית מצאנו מקרים בהם נשים בהריון ביצעו שעות נוספות בניגוד לקבוע בחוק.

|             |                                                                                                                                                                                                                                                           |             |               |      |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------|------|
| A           | <p><b>המלצה</b></p> <p>10. יש לוודא עמידה בהוראות חוק עבודת נשים ולפעול לקבלת כלל האישורים הנדרשים לצורך העסקת נשים בהריון מעל חודש חמישי בשעות נוספות.</p>                                                                                               |             |               |      |
|             | <p><b>תגובת המועצה</b></p> <p>בעקבות טיוטת הדוח, נכתב מייל גנרי המפרט את הוראות החוק ויועבר לכל עובדת בעת קבלת ההודעה על כך שהינה בהריון. אגף מש"א יוודא קבלת האישורים מהעובדת ובמידת הצורך יחסום אפשרות לביצוע שעות נוספות.</p>                          |             |               |      |
|             | <table border="1"> <tr> <td data-bbox="252 1921 849 1989">מועד לביצוע</td><td data-bbox="849 1921 1433 1989">אחריות לביצוע</td></tr> <tr> <td data-bbox="252 1989 849 2047">מייד</td><td data-bbox="849 1989 1433 2047">מנהלת אגף מש"א</td></tr> </table> | מועד לביצוע | אחריות לביצוע | מייד |
| מועד לביצוע | אחריות לביצוע                                                                                                                                                                                                                                             |             |               |      |
| מייד        | מנהלת אגף מש"א                                                                                                                                                                                                                                            |             |               |      |

### 8.3 העסקה ביום המנוחה השבועי

חוק שעות עבודה ומנוחה קובע כי עובדים זכאים למנוחה שבועית הכוללת גם את יום המנוחה הנהוג על פי דתו של כל עובד. לעובד יהודי המנוחה השבועית תכלול את יום השבת. לעובד שאינו יהודי המנוחה השבועית תכלול את יום שישי, שבת, או ראשון - לפי המקובל עליו כיום המנוחה השבועית שלו. עוד קובע החוק כי, עובד בימי החופשה השבועית זכאי לימי חופשה חלופיים במקום יום החופשה השבועי.

לפי סעיף 12 (א) לחוק, "שר העבודה רשאי להתיר העסקת עובד בשעות המנוחה השבועית, או בחלק מהן, אם הוא משוכנע שהפסקת העבודה למנוחה השבועית, לכולה או לחלק ממנה, עלולה לפגוע בהגנת המדינה או בביטחון הגוף או הרכוש, או לפגוע פגיעה רבה בכלכלה, בתהליך עבודה או בסיפוק צרכים שהם, לדעת שר העבודה, חיוניים לציבור או לחלק ממנו".

ישנם מספר מגזרים של עובדי המועצה שעבורם קיים היתר כללי לעבודה בשבת, וזאת מכוח היתרים שניתנו מיום 28/09/51. כגון: עובדים העוסקים בשמירה וביטחון, פיקוח וטרינרי, פקחים עירוניים ועוד.

בדקנו את דיווחי הנוכחות של עובדי המועצה והקרן בשנת 2025 הכוללים דיווח בגין עבודה בשבת. בבדיקתנו נמצא כי מרבית הדיווחים כוללים עובדים שיש להם היתר קבוע לעבודה בשבת.

**!** נמצאו מקרים של עובדים במחלקות אחרות במועצה/בקרן שעבדו בשבת (שירותים חברתיים, תרבות, מעורבות חברתית, חוגים וספורט, חוגי מבוגרים...) , מבלי שנכתב הסבר בהערה בדוח הנוכחות לעבודה חריגה זו.

|                                              |                                                                                                                                                                                                             |                                              |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| C                                            | <p><b>המלצה</b></p> <p>11. מומלץ להפיק מידי חודש דוח של עובדים שעבדו ביום המנוחה השבועי ולוודא כי ניתן הסבר ואישור מנהל האגף.</p>                                                                           |                                              |
|                                              | <p><b>תגובת המועצה</b></p> <p>ההמלצה מקובלת</p>                                                                                                                                                             |                                              |
|                                              | <table> <tr> <td data-bbox="256 1352 850 1473"> <p><b>מועד לביצוע</b></p> <p>ספטמבר 2026</p> </td><td data-bbox="855 1352 1433 1473"> <p><b>אחריות לביצוע</b></p> <p>מנהלת אגף מש"א</p> </td></tr> </table> | <p><b>מועד לביצוע</b></p> <p>ספטמבר 2026</p> |
| <p><b>מועד לביצוע</b></p> <p>ספטמבר 2026</p> | <p><b>אחריות לביצוע</b></p> <p>מנהלת אגף מש"א</p>                                                                                                                                                           |                                              |

### 9. היעדרויות

#### 9.1 חופשה

זכאות עובד לחופשה שנתית נתונה לו מכוח חוק חופשה שנתית. לכל עובד קיימת זכאות לימי חופשה שנתיים בתשלום שכר מלא, בהתאם להיקף המשרה שלו ולוותק שלו. בחוקת העבודה נקבעו מכסות של ימי חופשה, לפי ותק ודרגה.

בהתאם לסעיף 34 בפרק ט' לחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, עובד המועסק 5 ימים בשבוע יכול לצבור עד 55 ימי חופשה שלא נוצלו לשנה, בתוספת ימי החופשה שהוא זכאי להם בשנה השוטפת. עובד המועסק 6 ימים בשבוע יכול לצבור עד 65 ימי חופשה שלא נוצלו לשנה. ניכוי ימי החופשה שלא נוצלו ונצברו מעל המכסה המותרת, מבוצע בתחילת כל שנה.

בחוזר משרד האוצר מיום 3 בפברואר 2008, הובהר כי לא ניתן לצבור לעובד יתרה שלילית של ימי חופשה, וימי חופשה שניצל העובד מעבר למכסת ימי חופשת המנוחה העומדת לרשותו בשנה מסוימת, ייחשבו כימי חופשה ללא תשלום.

מניתוח דוח יתרות ימי חופשה לחודש דצמבר 2024 עלו הממצאים הבאים:

✓ זכאות עובדי המועצה לימי חופשה ניתנת להם בהתאם למספר ימי העבודה ולהיקף המשרה שלהם.

! **נמצאו שתי עובדות שהזכאות שניתנה להן בגין ימי חופשה אינה תואמת את היקף המשרה שלהן (אחת ביתר ואחת בחסר).** הפערים נוצרו בגלל העברה לא נכונה של אחוז משרה ממערכת הנוכחות לאוטומציה. בעקבות הבדיקה בוצע תיקון רטרואקטיבי לשתי העובדות. נציין כי הפקת דוח חודשי שוטף לבדיקת התאמת העברת נתונים בין הסינריון לאוטומציה תמנע מצבים, כאמור. **ראה המלצה 18**

✓ לא קיימת חריגה בצבירת מכסת ימי החופשה המותרת על פי חוק, למעט לשני עובדים שביצעו מילואים רציפים בשנת 2024 וצו ההרחבה להסכם הקיבוצי בעניין משרתי מילואים מאפשר להם לנצל את היתרה שצברו במשך שנתיים.

✓ לא נמצאו עובדים אשר צברו יתרת חופשה שלילית.

באוגדן תנאי שירות בפרק העוסק בזכויות הוריות נקבע בסעיף 5.20 כי **הורה עובד זכאי, בתנאים שהוגדרו, לקיצור יום עבודה בשעה בסוף חודש אוגוסט עד לסך של 10 שעות במצטבר. לחילופין זכאי העובד להמיר את שעות החופשה, כאמור לעיל, ביום חופשה מרוכז על חשבון המעסיק, אך לא יותר מ-8 שעות עבודה.**

! בבדיקתנו נמצא כי **מערכת הסינריון אינה מגבילה את האפשרות להזנת קוד "יום אוגוסט" רק לעובדים שעומדים בתנאים שנקבעו (הורה לילד שגילו נמוך מגיל 12, עובד במשרה מלאה וכדומה).** לפיכך, נדרשות רכזות כ"א לבדוק באופן ידני כי כל העובדים שהזינו "יום אוגוסט" במערכת זכאים לכך.

✓ בבדיקת דיווחי הנוכחות של עובדי המועצה לשנת 2025 נמצא כי עובדים דיווחו "יום אוגוסט" בחודש אוגוסט בלבד ופעם אחת בלבד, כפי שנקבע באוגדן.

| C           | <b>המלצה</b><br>12. מומלץ לבחון את האפשרות להגבלת האופציה להקלדת "יום אוגוסט" במערכת הסינריון רק לעובדים העומדים בהוראות האוגדן.                                                                                                                                 |             |               |             |                |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------|-------------|----------------|
|             | <b>תגובת המועצה</b><br>ההמלצה מקובלת. הנושא יבחן מול בית התוכנה.                                                                                                                                                                                                 |             |               |             |                |
|             | <table border="1"> <tr> <th data-bbox="252 1608 849 1675">מועד לביצוע</th><th data-bbox="849 1608 1433 1675">אחריות לביצוע</th></tr> <tr> <td data-bbox="252 1675 849 1736">ספטמבר 2026</td><td data-bbox="849 1675 1433 1736">מנהלת אגף מש"א</td></tr> </table> | מועד לביצוע | אחריות לביצוע | ספטמבר 2026 | מנהלת אגף מש"א |
| מועד לביצוע | אחריות לביצוע                                                                                                                                                                                                                                                    |             |               |             |                |
| ספטמבר 2026 | מנהלת אגף מש"א                                                                                                                                                                                                                                                   |             |               |             |                |

## 9.2 מחלה

חוק דמי מחלה מסדיר את זכותו של עובד לקבל תשלום עבור ימי מחלה ו/או היעדרות בשל בדיקות רפואיות בהתאם לסייגים הקבועים בחוק.

▪ **עובד זכאי לחופשת מחלה בסך 30 יום בשנה (צבירה של 2.5 ימי מחלה לחודש).** ימי חופשת המחלה הבלתי מנוצלים נצברים במשך כל שנות עבודתו של העובד במועצה. העובד יכול לנצל ימי מחלה מהמכסה

העומדת לזכותו גם עבור ימי היעדרות בשל מחלת ילד, מחלת הורה ומחלת בן זוג, בכפוף לתנאים המפורטים באוגדן תנאי שירות לעובדים ברשויות המקומיות.

עובד המדווח על ימי מחלה נדרש להמציא תעודת מחלה מאת רופא קופת חולים מוכרת, שיצוין בה, בין היתר, התקופה בה העובד אינו יכול לעבוד בגלל מחלתו.

מבדיקות שונות שערכנו, עלו הממצאים הבאים:

✓ נמצאו אישורי מחלה לעובדים כנדרש.

✓ נכון לסוף שנת 2024, לא נמצאו עובדים עם יתרת ימי מחלה שלילית.

✓ זכאות עובדי המועצה לימי מחלה ניתנת להם כחוק בהתאם למספר ימי העבודה ולהיקף המשרה.

**! נמצאו שתי עובדות שניתנה להן זכאות לימי מחלה שלא בהתאם להיקף המשרה שלהן (אחת ביתר ואחת בחסר).** הפערים נוצרו בגלל העברה לא נכונה של אחוז משרה ממערכת הנוכחות לאוטומציה. בעקבות הבדיקה בוצע תיקון רטרואקטיבי לשתי העובדות. נציין כי הפקת דוח חודשי שוטף לבדיקת התאמת העברת נתונים בין הסינריון לאוטומציה תמנע מצבים, כאמור. **ראה המלצה 18**

■ פרט לימי המחלה להם זכאי העובד כחלק מהמכסה השנתית הניתנת לו, חוק דמי מחלה מאפשר להורה לילד עם מוגבלות להיעדר מן העבודה לצורך סיוע אישי לילדו עם המוגבלות. על פי החוק, עובד במשרה מלאה, כאמור, זכאי להיעדר מעבודתו עד 52 שעות בשנה. השעות מוקצות לכל שנה קלנדרית בנפרד, ואינן ניתנות לצבירה משנה לשנה.

✓ מבדיקתנו עולה כי בתחילת כל שנה נדרשים העובדים להציג אישור רפואי, כפי שנקבע בחוק, ובמערכת הנוכחות מוגדרת להם מכסה של 52 שעות היעדרות. העובדים מדווחים במערכת הנוכחות בגין ימי ההיעדרות קוד "סל 52" ואת שעות ההיעדרות והיא נצברת עד למכסה שנקבעה.

■ בתיקון לחוק עבודת נשים נקבע כי עובדת בהריון במשרה מלאה זכאית ל-40 שעות היעדרות מהעבודה לצורך בדיקות שגרתיות, ללא ניכוי משכרה. העובדת נדרשת להציג אישור רפואי רלוונטי למעסיק ולוודא שההיעדרות נרשמת במערכת הנוכחות באופן תקין. ימים אלו אינם נלקחים ממכסת ימי המחלה.

✓ מבדיקתנו עולה כי עובדת הנמצאת בהריון נדרשת להודיע למשאבי אנוש על היותה בהריון. רכזות כ"א מעדכנות לעובדת במערכת הנוכחות מכסת שעות לצורך בדיקות רפואיות. כחלק מדיווח הנוכחות החודשי, העובדת מדווחת במערכת הנוכחות שעות היעדרות לצורך בדיקות בקוד ייעודי, מצרפת אישור ושעות ההיעדרות מנוכות מהמכסה שנקבעה.

### 9.3 ימי בחירה

סעיף 5.11.3 באוגדן קובע כי עובדים אשר להם ותק ברשות המקומית של פחות מ-5 שנים, רשאים להיעדר לפי בחירה בשניים מתוך רשימת הימים שנקבעו, ואילו עובדים אשר להם ותק ברשות המקומית מעל 5 שנים, רשאים להיעדר לפי בחירה בשלושה ימים.

✓ מבדיקתנו עולה כי מערכת הסינריון מנהלת מכסות ימי בחירה לפי הוותק של העובד ומבצעת קיזוז אוטומטי לעובד שדיווח מספר ימי בחירה העולה על מספר הימים להם זכאי.

בבדיקת דוח ניצול ימי בחירה של עובדי המועצה והקרן בשנת 2024, לא נמצא כי נוצלו יתרות מעבר למכסה הקיימת לעובדים.

על פי האוגדן, רשאי העובד לנצל ימי בחירה בימים שהוגדרו לכך במהלך השנה (ערבי חג, חול המועד פסח ועוד) וכן בהיעדרות עקב אירועים אישיים כמו בר מצווה, אזכרה לבן משפחה מדרגה ראשונה וכדומה. לפיכך, המערכת לא חוסמת הזנת ימי בחירה על ימים מסוימים ורכות כ"א בודקת את הדיווח על ימי הבחירה כחלק מהמעבר החודשי על דוחות הנוכחות.

**!** בבדיקה מדגמית שביצענו בגין ניצול ימי בחירה בשנת 2025, מצאנו מקרה אחד של עובד שניצל יום בחירה שלא במסגרת הימים שהוגדרו לכך במהלך השנה ומבלי שניתן הסבר לניצול החריג.

| C           | <p><b>המלצה</b></p> <p>13. מומלץ להפיק מדי חודש דוח ניצול ימי בחירה ולוודא כי ניתן הסבר בדוח הנוכחות לניצול שלא בימים שהוגדרו לכך מראש.</p>                                                                                                   |             |               |             |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------|-------------|
|             | <p><b>תגובת המועצה</b></p> <p>ההמלצה מקובלת.</p>                                                                                                                                                                                              |             |               |             |
|             | <table> <tr> <th data-bbox="252 824 849 891">מועד לביצוע</th><th data-bbox="849 824 1433 891">אחריות לביצוע</th></tr> <tr> <td data-bbox="252 891 849 947">ספטמבר 2026</td><td data-bbox="849 891 1433 947">מנהלת אגף מש"א</td></tr> </table> | מועד לביצוע | אחריות לביצוע | ספטמבר 2026 |
| מועד לביצוע | אחריות לביצוע                                                                                                                                                                                                                                 |             |               |             |
| ספטמבר 2026 | מנהלת אגף מש"א                                                                                                                                                                                                                                |             |               |             |

#### 9.4 מילואים

עובד שקיבל צו התייצבות לשירות מילואים, נדרש לעדכן את הממונה עליו במועצה. בגין הימים בהם שירת העובד במילואים, הוא נדרש לדווח קוד מילואים ובסיום שירותו נדרש להעביר למחלקת כח אדם אישור על שירות מילואים. על סמך האישור שהתקבל, מגישה חשבת השכר תביעה לתמלוגים לביטוח לאומי.

מבדיקה מדגמית שביצענו בגין דוחות נוכחות של עובדים שהיו בשירות מילואים פעיל במהלך השנים 2024-2025 ותהליך הגשת תביעה לביטוח לאומי עלו הממצאים הבאים :

✓ חשבת השכר מגישה לביטוח לאומי תביעה להחזר תגמולי מילואים כאשר לכל עובד, בגינו הוגשה תביעה, מצורף תחשיב מפורט של גובה ההחזר הנדרש וכן אישור על שירות המילואים שהמציא העובד בגין התקופה הנדרשת.

**!** נמצאו חודשים בהם עובדים שהיו בשירות מילואים נעדרו מעבודתם חלק ניכר מהחודש אולם מכסת שעות הכוונות שלהם ומכסת השעות הנוספות נותרה בעינה והעובדים דיווחו על שעות כוונות ושעות נוספות בימים הבודדים בהם עבדו.

**!** נמצאו מקרים בהם עובדים דיווחו במערכת הנוכחות על שירות מילואים אולם לא צרפו לדיווח אישור מילואים כנדרש ויחד עם זאת, קיבלו תשלום שכר חודשי מלא. נציין כי במקרים שנבדקו, אישור המילואים הומצא לאחר תקופה ארוכה.

|                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                               |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| B                                             | <p><b>המלצה</b></p> <p>14. יש לחייב כל עובד המדווח על ימי מילואים במערכת הסינריון לצרף לדיווח אישור מילואים ולוודא כי התשלום יינתן רק בהתאם לאישור שיצורף.</p>                                                                                                                                   |                                               |
|                                               | <p><b>תגובת המועצה</b></p> <p>ההמלצה מקובלת.</p> <p>בעקבות טיוטת דוח הביקורת, שונו הגדרות מערכת הסינריון כך שכיום לא ניתן לעדכן רכיב מילואים ללא צרוף אישור מילואים. בנוסף, מידי סוף חודש, כחלק מהבקורות על דיווחי הנוכחות, מפיקה רכזת כ"א דוח עובדים שיצאו למילואים במטרה לוודא דיווח נאות.</p> |                                               |
|                                               | <table> <tr> <td data-bbox="847 651 1433 779"> <p><b>אחריות לביצוע</b></p> <p>מנהלת מש"א</p> </td><td data-bbox="252 651 847 779"> <p><b>מועד לביצוע</b></p> <p>מיידי</p> </td></tr> </table>                                                                                                    | <p><b>אחריות לביצוע</b></p> <p>מנהלת מש"א</p> |
| <p><b>אחריות לביצוע</b></p> <p>מנהלת מש"א</p> | <p><b>מועד לביצוע</b></p> <p>מיידי</p>                                                                                                                                                                                                                                                           |                                               |

## 10. לימודים והשתלמויות

### 10.1 נוהל יציאה להשתלמויות ולימודים

במועצה שני נהלים המסדירים את היציאה להשתלמויות ולימודים: נוהל השתלמויות עובדים ונוהל השתלמויות עובדות סוציאליות.

נוהל השתלמויות עובדים קובע כללים וקריטריונים להגשת בקשות לאישור השתלמויות וכן אישור יציאה ללימודים לתואר ראשון ושני לעובדי המועצה.

באשר ליציאה ללימודי תואר ראשון/שני, הנוהל קובע כי עובד עם ותק מעל 5 שנים זכאי להגיש בקשה ליציאה ללימודי תואר ראשון/שני. עוד נקבע כי המועצה תשתתף בסכום של עד 3,000 ש"ח לכל שנה במשך שלוש שנים בלימודי תואר ראשון ובמשך שנתיים בלימודי תואר שני. חצי יום עבודה יהיה על חשבון המועצה והנסיעות כולן על חשבון העובד וכי נדרשת התחייבות של העובד לשנתיים לפחות לכהונה בתפקיד.

באשר ליציאה להשתלמויות, הנוהל מחלק את ההשתלמויות הקיימות למספר קטגוריות: השתלמויות ביוזמת המועצה לשם הכשרת עובד, השתלמויות ארוכות קשורות ישירות לתחום עבודתו של העובד, השתלמויות ארוכות שאינן קשורות ישירות לתחום עבודתו של העובד וימי עיון/השתלמויות קצרות הקשורות ישירות לתחום עבודתו של העובד.

בכל קטגוריה נקבעו תנאים להגשת בקשה (ותק העובד/צרכי המחלקה), זמן מינימלי נדרש להתחייבות העובד לכהונה בתפקיד, השתתפות המועצה/העובד בעלות ההשתלמות, ימי עבודה ונסיעות. כמו כן, נקבע מספר מקסימלי של השתלמויות מותרות ופרק הזמן ביניהן.

## 10.2 תהליך העבודה

### שלב ב': התחייבות וסיום

### שלב א': הגשה ואישור מנהלי



**!** נכון למועד ביצוע הביקורת, תהליך הגשת בקשה ואישור יציאה ללימודים/השתלמות מבוצע באופן **ידני**. מדובר בתהליך מסורבל הכולל צווארי בקבוק תפעוליים העלולים לגרום לעיכובים, לבזבוז זמן עבודה ולשימוש לא יעיל במשאבי הארגון.

כמו כן, בהיעדר תהליך מחשובי, לא קיים בידי המועצה מאגר מידע מלא ועדכני בדבר היקף ההשתלמויות והלימודים. מצב זה מונע יכולת לבצע בקרה וניתוח השוואתי בין אגפים שונים, ומקשה על זיהוי פערים ועל יצירת מדיניות אחידה, שוויונית ומבוקרת בתחום הפיתוח המקצועי של העובדים.

**יצוין כי המועצה מצויה כיום באפיון תהליך ממוחשב להגשת בקשות ואישור יציאה ללימודים ולהשתלמויות. התהליך המיועד ינוהל כולו דרך מערכת CRM לרבות הגשת טופס דיגיטלי על ידי העובד, אישור הממונה הישיר, בדיקת עמידה בקריטריונים שנקבעו על ידי משאבי אנוש, תיעוד החלטת ועדת כוח אדם ועדכון העובד בדבר החלטת הוועדה. יישום התהליך צפוי לייעל את העבודה, לצמצם צווארי בקבוק ולשפר את יכולות הבקרה, המעקב והאחידות בין עובדי המועצה.**

|                                              |                                                                                                                                                                                                             |                                              |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| B                                            | <p><b>המלצה</b></p> <p>15. מומלץ לקדם את אפיון ומיסוד התהליך הממוחשב להגשת בקשות ואישור יציאה ללימודים ולהשתלמויות.</p>                                                                                     |                                              |
|                                              | <p><b>תגובת המועצה</b></p> <p>ההמלצה מקובלת</p>                                                                                                                                                             |                                              |
|                                              | <table> <tr> <td data-bbox="260 1720 849 1854"> <p><b>מועד לביצוע</b></p> <p>ספטמבר 2026</p> </td><td data-bbox="849 1720 1433 1854"> <p><b>אחריות לביצוע</b></p> <p>מנהלת אגף מש"א</p> </td></tr> </table> | <p><b>מועד לביצוע</b></p> <p>ספטמבר 2026</p> |
| <p><b>מועד לביצוע</b></p> <p>ספטמבר 2026</p> | <p><b>אחריות לביצוע</b></p> <p>מנהלת אגף מש"א</p>                                                                                                                                                           |                                              |

### 10.3 בדיקת תהליך אישור יציאה ללימודי תואר ראשון/שני

בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת לתהליך אישור יציאה ללימודים לעובדי המועצה בשנים 2024-2025 עלו הממצאים הבאים:

**!** בבדיקת הפרוטוקולים של צוות מש"א נמצא כי לא מפורט לכל עובד שהגיש בקשה, תאריך תחילת עבודתו במועצה, שהינו הפרמטר המרכזי באישור יציאה ללימודים. כמו כן, מצאנו כי חלק מהפרוטוקולים של הועדה לא מלאים, על חלקם נכתבה החלטת הועדה בכתב יד ולגבי אחרים לא נרשמה ההחלטה שהתקבלה לגבי חלק מהבקשות.

**!** במערכת הסינריון לא מצוינת יציאת העובד ללימודים ולא קיימת מגבלה במערכת לימים מסוימים בהם מותר לעובד להזין קוד "לימודים". כמו כן, לא קיימת מגבלה של מספר שנות הלימוד בהם ניתן להזין קוד "לימודים" במערכת. לפיכך עובדים יכולים לדווח קוד "לימודים" גם בימים בהם על פי האישור שניתן להם לא אמורים ללמוד ובתקופות שאחרי סיום הלימודים. עוד מצאנו כי לא מבוצעת מידי חודש בקרה והתאמה בין דיווח הנוכחות של העובדים בקוד "לימודים" לאישור שניתן להם.

✓ לכלל העובדים שדיווחו קוד לימודים התקבל אישור צוות מש"א כנדרש.

**!** הביקורת בדקה מדגמית עמידה בהנחיית הנוהל למתן אישור יציאה ללימודים לעובדים עם ותק שמעל 5 שנים:

| תאריך תחילת העסקה | תאריך אישור יציאה ללימודים | סוג לימודים | ותק העובד ביום קבלת האישור | עמידה בהנחיות |
|-------------------|----------------------------|-------------|----------------------------|---------------|
| 1/2019            | 9/2025                     | תואר שני    | 6.5 שנים                   | ✓             |
| 1/2022            | 9/2025                     | תואר שני    | 3.5 שנים                   | X             |
| 11/2024           | 9/2025                     | תואר ראשון  | כשנה                       | X             |
| 9/2020            | 8/2025                     | תואר ראשון  | 5 שנים                     | ✓             |
| 7/2023            | 8/2025                     | תואר שני    | שנתיים                     | X             |
| 4/2018            | 1/2025                     | תואר שני    | 6.5 שנים                   | ✓             |
| 12/2020           | 5/2023                     | תואר שני    | כשנתיים וחצי               | X             |

נציין כי בפרוטוקול צוות מש"א לא ניתן הסבר לחריגה מההנחיה שנקבעה בגין הותק המינימלי הנדרש לעובד לצורך אישור יציאה ללימודים.

**!** לא נערך מעקב מסודר אחר קבלת אישורי הלימודים בסיום הלימודים מכלל העובדים.

**!** בבדיקת דוחות הנוכחות של העובדים שיצאו ללימודים מצאנו כי בחלק מהמקרים עובדים הקלידו שעות עבודה בשעות בהן, על פי האישור שניתן להם, היו אמורים להיות בלימודים על חשבונם. נדגיש כי מדובר ברצף הקלדות ולא בהקלדה חד פעמית היכולה להעיד אולי על ביטול יום לימודים. יתרה מזאת, בחלק מהמקרים שעות העבודה שהוקלדו כללו שעות נוספות.

בכל המקרים האמורים מדובר בהקלדה ידנית של העובדים ולא בהקלדה בשעון הנוכחות.

כך לדוגמא, נמצאו שני עובדים שעל פי הצהרתם, למדו ביום מסוים אחר הצהריים שלא על חשבון שעות העבודה. יחד עם זאת, בפועל דיווחו דיווח ידני באופן קבוע מידי חודש באותו היום על יום עבודה מלא

(עד השעה 18:00, 19:00, 20:00 בערב). דיווח נוכחות זה כלל עבודה של עד 4 שעות נוספות ביום. דיווח הנוכחות החודשי של שני העובדים לא כלל קוד "לימודים" גם לא ביום אחר במהלך השבוע. מהאמור לעיל עולה כי לא מבוצעים מעקב ובקרה שוטפים אחר נאותות דיווחי הנוכחות בימים בהם עובדים אמורים להיות בלימודים.

#### 10.4 בדיקת תהליך אישור יציאה להשתלמות

בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת לתהליך אישור יציאה להשתלמויות וימי עיון לעובדי המועצה בשנים 2024-2025 עלו הממצאים הבאים:

**!** עובד המדווח על יציאה להשתלמות במערכת הנוכחות אינו נדרש לצרף לדיווח אסמכתה על האישור שניתן לו ליציאה להשתלמות (בדומה לאישור מחלה) ולכן רכזת כ"א שבדקת את דיווחי הנוכחות לא יכולה לאמת שההשתלמות שדווחה אושרה מראש כנדרש.

**!** לא מבוצע מעקב שהעובדים שאושרה ושולמה להם השתלמות, אכן יצאו אליה. לפיכך, יתכנו מקרים בהם אושרה לעובד יציאה להשתלמות והמועצה אף שילמה על ההשתלמות, אך העובד לא השתתף בה. כך לדוגמא, נמצאו עובדים שאושרה להם השתלמות של ימים מלאים בתשלום המועצה (בגין השתתפות בהשתלמות ובגין יום העבודה). בפועל עובדים אלו לא דיווחו במערכת הסינריון על יציאה להשתלמות, אלא דיווחו שעות עבודה. לא ברור לביקורת באם העובדים היו בהשתלמות בימים אלו ולא דיווחו "קוד השתלמות" כנדרש או שכלל לא היו בהשתלמות.

**!** נמצאו עובדים שיצאו לקורסים מטעם המועצה כאשר באישור שניתן להם נכתב שעליהם לדווח ביום הקורס על שעת יציאה מסוימת. בפועל, הם דיווחו שעת יציאה מהעבודה מאוחרת מאוד משעת היציאה שאושרה להם (לדוגמא: היו אמורים לדווח יציאה מהעבודה בשעה 16:00 ודיווחו על שעת יציאה 19:30, 20:30, 22:30). למותר לציין כי מדובר בעבודה בשעות נוספות בגינה קיבלו העובדים תשלום.

**!** נמצאה עובדת שדיווחה על יום השתלמות ביום אחר מזה שאושר לה. לא מצאנו כי נבדק הדיווח החרגי.

**!** נמצאה עובדת שיצאה בסוף שנת 2024 לקורס שרובו היה במימון המועצה. באישור הבקשה להשתתפות בקורס נקבע כי תמיכת המועצה בלימודים מחייבת את העובדת לשנה של עבודה במועצה מיום סיום הלימודים. במידה והתחייבות זו לא תתקיים, מתחייבת העובדת להשיב את שכר הלימוד באופן יחסי. העובדת עזבה את המועצה כחודשיים לאחר סיום הקורס ואף על פי כן, בהתחשבות בגין גמר חשבון לא נדרשה להחזיר את החלק היחסי משכר הלימוד.

|                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |             |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| המלצה                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |             |
| 16. בתהליך אישור יציאה ללימודים והשתלמויות, יש להקפיד, בין היתר, על הנושאים הבאים: |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |             |
| B                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"><li>יש לכלול בפרוטוקול ישיבות צוות מש"א לגבי כל אחד מהמועמדים את תאריך תחילת עבודתו במועצה. כמו כן, יש לוודא שלמות המידע הנרשם בפרוטוקולים לרבות ההחלטה שהתקבלה לגבי כל מועמד.</li><li>יש לעמוד במדיניות שנקבעה על ידי המועצה ולאשר יציאה לימודים רק לעובדים שעומדים בותק המינימלי שנקבע. לחילופין, ניתן לעדכן את הנוהל או לקבוע סייגים למתן אישור חריג. בכל מקרה, לגבי כל אישור חריג יש לתעד בפרוטוקול הועדה את הסיבות למתן האישור.</li><li>יש לחדד את ההנחיות לעובדים בדבר הדיווח הנדרש במערכת הסינריון בימים בהם היו בלימודים/השתלמות. כמו כן, מומלץ לחייב כל עובד המדווח על יום השתלמות במערכת הסינריון לצרף לדיווח אישור יציאה להשתלמות.</li><li>מומלץ לבחון אפשרות קבלת התראה במערכת הנוכחות על מועד סיום לימודים שאושרו לעובד.</li><li>על מנהלי האגפים לבצע בקרה ומעקב אחר דוחות הנוכחות של העובדים, שאושרה להם יציאה ללימודים ו/או השתלמות, במטרה לוודא כי דוחות הנוכחות כוללים דיווח על קוד לימודים/השתלמות כנדרש, בשעות ובימים שאושרו לעובד וללא תשלום שעות נוספות שלא לצורך.</li><li>יש להוסיף לטופס טיולים המבוצע בעת סיום יחסי עובד מעביד בדיקה של היעדר חובות בגין שכר לימוד/מימון השתלמות על ידי המועצה.</li></ul> |             |
|                                                                                    | תגובת המועצה                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |             |
|                                                                                    | ההמלצה מקובלת.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |             |
|                                                                                    | אחריות לביצוע                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | מועד לביצוע |
|                                                                                    | מנהלת אגף מש"א                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | ספטמבר 2026 |

## 11. סגירת דוחות הנוכחות בסוף החודש והעברתם לשכר

להלן תרשים המתאר את שרשרת הבקרה בתהליך תשלום השכר להבטחת תקינות תלושי השכר:



### 7.1 בדיקת דוחות הנוכחות על ידי רכזות כח אדם

בסוף כל חודש, רכזות כ"א עוברות על כלל דוחות הנוכחות של העובדים (כל אחת בהתאם לחברות עליהן היא אחראית) ובדקות, בין היתר, תקינות שעות התקן המוגדרות לעובד, חוסר בהקלדת שעות, אישורי מחלה והצהרה תואמים לימים שדווחו, דיווח ימי בחירה בימים המותרים, דיווח שעות נוספות בהתאם למכסה שנקבעה לעובד, הקלדת שעות כוננות לאחר שעות העבודה ועוד. במקרים של דיווחים חריגים, מבוצעת בדיקה למול העובד או הממונה על העובד ומתקבל אישור של מנהלת מש"א לפעולה. אישור מנהלת מש"א נרשם על גבי דוח הנוכחות.

### 7.2 העברת דוחות הנוכחות, עדכוני שכר וקובץ ממוחשב למחלקת שכר

במהלך החודש מקבלות רכזות כ"א טפסים ואישורים שונים הנוגעים לשכר כמו טפסי גמר חשבון, טפסי קליטת עובד, קובץ מרכז של החלפת סייעות בגנים, עדכוני שכר, נסיעות לעובדים ועוד. רכזות כ"א עוברות על המסמכים, מחתימות את מנהלת כ"א עליהם ומעדכנות, על פי הצורך, במערכת הסינריון והאוטומציה. בסוף החודש, לאחר בדיקת דוחות הנוכחות על ידי רכזות כח אדם, הן מעבירות עותק ידני מהדוחות לחשבות השכר (כל אחת בהתאם לחברות עליהן היא אחראית).

אל דוחות הנוכחות מצורפים הטפסים והאישורים הנוגעים לעדכוני שכר ושינויים נדרשים וכן מועבר לשכר קובץ ממוחשב (רשת) הכולל את השינויים בשכר החודשי של העובד מעבר למשרה הקבועה שלו (שעות נוספות, שעות היעדרות, כוננות). נתוני הנוכחות של העובדים מתממשקים למערכת אוטומציה, פעולה היוצרת סגירה של המערכת, כך שלא ניתן לבצע שינויים נוספים בנתוני הנוכחות וניתן להתחיל בעיבוד השכר.

**! מבדיקתנו עולה כי המסמכים והאסמכתאות בגין עדכוני השכר מועברים ממשאבי אנוש לשכר באופן ידני ואינם נרשמים בגיליון מרוכז. נציין כי ריכוז נושאים מרכזיים בגיליונות אקסל ישפר את הבקרה והפיקוח בתהליך.**

|   |                                                                                                                                                                                                                           |                                 |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| B | המלצה                                                                                                                                                                                                                     |                                 |
|   | 17. מומלץ להעביר לחשבת השכר את האסמכתאות בגין עדכוני השכר יחד עם גיליונות אקסל לפי נושאים מרכזיים לרבות: עובדים חדשים, עובדים שהצטרפו לקרן השתלמות, עובדים בסיום העסקה, סיום חופשת לידה/שעת הנקה, עדכוני דרוג ודרגה ועוד. |                                 |
|   | תגובת המועצה<br>ההמלצה מקובלת והוחל בביצועה.                                                                                                                                                                              |                                 |
|   | מועד לביצוע<br>ספטמבר 2026                                                                                                                                                                                                | אחריות לביצוע<br>מנהלת אגף מש"א |

### 7.3 דוחות בקרת נוכחות

חשבת השכר מבצעת את עדכוני השכר, בודקת מול מנהלת משאבי אנוש אם קיימים עדכונים נוספים ומפיקה תלושים לבדיקה. מנהלת מש"א, עוברת על כל אחד מתלושי השכר ודוחות הנוכחות לצורך ביצוע בקרה. לאחר ביצוע הבדיקות על ידי מנהלת מש"א, מועברים תלושי השכר לגזבר המועצה לקבלת אישור הרצת דוח נטו לתשלום.

**! נמסר לנו כי בשלב ביצוע הבקרה על תלושי השכר, לא מופקים ממערכות הנוכחות והשכר דוחות חריגים שתפקידם לאתר טעויות ופעולות חריגות.**

נציין כי, ביצוע הבקרה הידנית עבור כל אחד מהתלושים ודוחות הנוכחות נותן מענה לאיתור טעויות/חריגים העלולים להיגרם במסגרת הפקת תלושי השכר, עם זאת מדובר בתהליך המבוסס על זיכרון והכרות עם התלושים ברמה החודשית ולפיכך יש צורך בהפקת דוחות חריגים.

|   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                 |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| A | המלצה                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                 |
|   | 18. יש להגדיר את סט הבקורות החודשיות/שנתיות הנדרשות לביצוע על ידי כל אחד מבעלי התפקידים הלוקחים חלק בתהליך לרבות מנהלי האגפים, רכזות כ"א, מנהלת מש"א, חשבת השכר, גזבר המועצה ומנכ"ל המועצה. להלן דוגמאות לדוחות בקרה: שינוי בנתוני אב, עובדים ששינו סטטוס (עובדים חדשים, עובדים שסיימו העסקה, חל"ד), עדכונים ידניים בדוחות הנוכחות, דוחות שלא נחתמו כנדרש, חריגה בשעות נוספות מהמכסה המאושרת, שינויים במכסת שעות נוספות וכוננות, עבודה בשעות חג/בשבת/בחופשה מרוכזת, דיווחי נוכחות בשעות החורגות מהחוק, יתרות וצבירת ימי חופשה ומחלה, דיווח על השתלמויות/לימודים, שעות חוסר לעובדים, הצלבת נתונים בין מערכת הנוכחות למערכת השכר ועוד. |                                 |
|   | תגובת המועצה<br>יוגדרו דוחות ניהוליים חודשיים ממערכת הנוכחות וממערכת האוטומציה, אשר יופקו באופן סדור ויועברו לבעלי התפקידים הרלוונטיים.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                 |
|   | מועד לביצוע<br>ספטמבר 2026                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | אחריות לביצוע<br>מנהלת אגף מש"א |