

## היתרים לעובדי עירייה לעסוק בעבודה נוספת מחוץ לעירייה

### כללי

1. במהלך החודשים ינואר – נובמבר 2000 ניתנו 54 היתרים לעובדי עירייה (לא כולל עובדי המרכז הרפואי "סוראסקי") לעיסוק בעבודה נוספת מחוץ לעירייה (להלן: "ההיתרים").
2. מטרת הביקורת היתה לבדוק באם היתרים אלו הוצאו בהתאם לקבוע בפקודת העיריות, התקשי"ר והנוהל העירוני.
3. לצורך הכנת הדוח שוחחה הביקורת עם: מנהל האגף למשאבי אנוש, מנהל מח' מת"ש, סגן בכיר ליועמ"ש לעירייה, מזכירת ועדת הכספים ועוזרת רכז כ"א באגף למשאבי אנוש.
4. הביקורת נערכה בחודשים דצמבר 2000 – פברואר 2001 ע"י אירית ליברמן מבקרת בכירה.

### ממצאים

#### הבסיס החוקי

5. סעיף 177 לפקודת העיריות (נוסח חדש) קובע כדלהלן: "עובד עירייה לא יעסוק ולא ישתתף, במישרין או בעקיפין, בעבודת חוץ".
6. בסעיף 180 (ב) לפקודת העיריות נכתב כדלקמן: "אין מועצה רשאית להתיר לעובדי העירייה לעסוק בעבודת חוץ על מנת לקבל פרס לפי סעיף זה, אלא אם:  
(1) היא לטובת הכלל;  
(2) אינה עשויה לפגוע לרעה בתפקידו של עובד העירייה;  
(3) אין בה כדי ליצור התקשרות בין העובד לבין אדם, תאגיד או מוסד העומדים במגע כספי, מסחרי או ענייני עם העירייה;  
(4) העובד הצהיר על הפרס שיקבל בעדה".
7. בתאריך 15/12/93 הוציא אגף ארגון ותקינה נוהל למתן היתרים לעבודה פרטית מחוץ לעירייה.
8. הנוהל מפרט את שלבי הטיפול בבקשה להיתר החל מהגשתה ע"י העובד באמצעות מנהל היחידה, בדיקת הבקשה ואישורה ע"י הגורמים המוסמכים וכלה בהוצאת ההיתר המבוקש.

9. סעיף 1.1 בנוהל העירוני מציין, בין השאר, כי מתן ההיתרים לעבודה פרטית כפוף לתנאים ולסייגים כמפורט בפקודת העירונית (סעיפים 167-181) ובסעיפי התקשי"ר (פרקים 42-43) שאומצו ע"י העירייה.

### תהליך קבלת ההיתר

10. עפ"י הנוהל העירוני (סעיף 6) שעניינו הגשת הבקשה ואישורה, תוגש הבקשה להיתר לעבודה פרטית לפני תחילת העבודה הפרטית על גבי טופס שחלקו הראשון ימולא ע"י העובד.

11. חלקו הראשון של טופס הבקשה כולל את הפרטים הבאים:

א. פרטי העובד, שעות העבודה והשכר החודשי ברוטו בעירייה.

ב. פרטי העבודה הנוספת, שעות העבודה, שכר חודשי ברוטו ותקופת ההיתר המבוקשת.

ג. התחייבות של העובד שבה הינו מצהיר בחתימת ידו בין השאר:

(1) שעבודתו הפרטית לא תפגע בתפקידו כעובד עירייה.

(2) שעל כל שינוי שיחול במקום עבודתו הפרטית עליו להודיע.

(3) התחייבות לקרוא את הנוהל העירוני ולעבוד עפ"י הוראותיו.

12. לאחר אישור מנהל היחידה נמסר הטופס לעוזרת רכז כ"א שבשיחה שערכה עימה הביקורת מסרה כי בבקשות להיתרים שבהן היא מטפלת נבדקים הנושאים הבאים:

א. חשש לניגוד עניינים בין העבודה בעירייה והעבודה הפרטית.

ב. חפיפה בין שעות העבודה בעירייה ושעות העבודה הפרטית כפי שהוצהר לעיל.

ג. שכר ברוטו בעירייה בהתאם להצהרת העובד בהשוואה לשכר ברוטו בתלוש השכר.

13. לאחר בדיקת הטפסים ע"י רכזת כ"א הטופס נמסר לאישור הגורמים הבאים:

א. מנהל אגף משאבי אנוש.

ב. סמנכ"ל למשאבי אנוש ולמינהל.

ג. היועץ המשפטי לעירייה הבדוק חשש לניגוד עניינים.

14. לאחר אישור הגורמים הנ"ל מוציא מנהל האגף למשאבי אנוש מכתב למזכירת ועדת הכספים של העירייה ובו בקשה להבאת הנושא לאישור ועדת כספים.

15. במכתב מצויינים פרטי העובד, מקום עבודתו הפרטית, תקופת ההיתר המבוקשת ומשכורת ברוטו מוצהרת בעבודה הפרטית. למכתב זה לא מצורפים כל מסמכים, כגון: הבקשה להיתר של העובד ואישורי הגורמים השונים והערותיהם באם ישנן.

16. עפ"י סעיף 166 ה' לפקודת העירונית החלטות ועדות המועצה טעונות אישור המועצה. לאחר שאישרה מועצת העירייה את החלטות ועדת הכספים, שתפקידה עפ"י סעיף 149 לפקודת העירונית

לייעץ למועצה בכל ענייני הכספים של העירייה, נשלח לעובד מכתב בחתימתו של מנהל אגף משאבי אנוש בדבר ההיתר, שניתן לו.

17. הביקורת בדקה ומצאה כי משך הזמן מתאריך הגשת הבקשה ועד הוצאת מכתב ההיתר למבקש היה ב-31 מקרים כ-3 חודשים, ואילו ב-23 מקרים משך הזמן היה מעל 3 חודשים.  
להלן פרטי ההיתרים שתקופת אישורם עלתה על שלושה חודשים:

מספר*	תאריך הגשת בקשה	תאריך אישור מנהל אגף משאבי אנוש	תאריך אישור יועץ משפטי	תאריך אישור סמנכ"ל משאבי אנוש	תאריך אישור ועדת כספים	תאריך אישור מועצה	תאריך מכתב לעובד
2(ה)	11/1/00	27/1/00	10/2/00	20/3/00	24/3/00	7/5/00	14/5/00
3	30/1/00	2/2/00	21/2/00	20/3/00	23/3/00	7/5/00	14/5/00
4	16/2/00	אין אישור	אין תאריך אישור	19/3/00	אין תאריך אישור	7/5/00	14/5/00
5(ג)	13/2/00	אין אישור	אין תאריך אישור	20/3/00	אין תאריך אישור	7/5/00	14/5/00
8(ב)	2/2/00	14/2/00	3/3/00	20/3/00	23/3/00	7/5/00	14/5/00
10	2/1/00	2/1/00	אין תאריך אישור	19/3/00	אין תאריך אישור	7/5/00	14/5/00
12(1)	23/2/00	1/3/00	אין תאריך אישור	15/5/00	8/5/00	2/7/00	3/7/00
15	17/1/00	20/1/00	15/2/00	20/3/00	אין תאריך אישור	7/5/00	14/5/00
18	12/3/00	12/3/00	אין תאריך אישור	14/4/00	אין תאריך אישור	25/6/00	29/6/00
21	4/8/99	4/8/99	אין תאריך אישור	10/10/99	אין תאריך אישור	12/12/99	20/12/99
27(ג)	23/2/00	6/3/00	אין תאריך אישור	15/5/00	8/5/00	2/7/00	3/7/00
30	28/3/00	28/3/00	אין תאריך אישור	7/5/00	אין תאריך אישור	12/11/00	15/11/00
31	28/5/00	17/7/00	אין תאריך אישור	18/7/00	18/7/00	17/9/00	21/9/00
35	1/6/00	16/6/00	אין תאריך אישור	2/7/00	2/7/00	17/9/00	21/9/00
37	6/3/00	6/3/00	אין תאריך אישור	16/4/00	אין תאריך אישור	25/6/00	29/6/00

מספר*	תאריך הגשת בקשה	תאריך אישור מנהל ישיר	תאריך אישור מנהל אגף משאבי אנוש	תאריך אישור יועץ משפטי	תאריך אישור סמנכ"ל משאבי אנוש	תאריך אישור ועדת כספים	תאריך אישור מועצה	תאריך מכתב לעובד
39	28/5/00	17/7/00	אין תאריך אישור	18/7/00	14/7/00	30/7/00	17/9/00	21/9/00
41	29/5/00	20/7/00	אין תאריך אישור	23/8/00	14/8/00	9/9/00	12/11/00	15/11/00
42	21/5/00	24/5/00	אין תאריך אישור	23/8/00	29/8/00	9/9/00	12/11/00	15/11/00
43	16/7/00	16/7/00	אין תאריך אישור	5/9/00	10/9/00	31/10/00	12/11/00	15/11/00
45	28/5/00	1/6/00	אין תאריך אישור	5/10/00	7/10/00	13/11/00	10/12/00	25/12/00
46	14/4/00	15/5/00	אין תאריך אישור	28/8/00	אין תאריך אישור	19/9/00	12/11/00	15/11/00
49	11/6/00	22/6/00	אין תאריך אישור	5/7/00	אין תאריך אישור	30/7/00	1/9/00	21/9/00
54(ב)	12/9/00	25/9/00	אין תאריך אישור	21/10/00	אין תאריך אישור	27/11/00	10/12/00	25/12/00

\* המספרים מתייחסים למספר העובד ברשימת הביקורת

18. בתגובה לממצאי הדוח מסר מנהל האגף למשאבי אנוש כי בסיכום עם היועמ"ש לעירייה הוחלט שיגובש תהליך עבודה חדש לשיפור הממשק ולקיצור משך זמן התהליך בין השירות המשפטי ואגף משאבי אנוש.
19. מנהל האגף למשאבי אנוש מסר כי בעקבות ממצאי הביקורת קיימת כיום הקפדה על תאריכי האישור בבקשה.

## סייגים למתן היתר לעבודה פרטית

### הגבלת שעות בהיתר לעבודה פרטית

20. בסעיף 5.8.1(א) בנוהל העירוני המסתמך על סעיף 42.421 (א) בתקשי"ר נכתב כדלקמן: "לא יינתן היתר לעבודה פרטית למספר שעות בשבוע שיחד עם השעות הנוספות שאושרו לעובד במשרתו בעירייה, עולה על 25% ממכסת שעות העבודה בשבוע הנהוגה במקום עבודתו הקבוע של העובד".

21. בעקבות בדיקה שערכה הביקורת ב-30 היתרים, נמצאו ליקויים בבקשה להיתר שהוגשה בתאריך 28/3/00 ע"י עובד אגף התברואה ובהיתר שאושר לו:

מספר*	חודש	ממוצע שעות נוספות בפועל בשבוע	מכסת שעות עבודה נהוגה בשבוע	מס' שעות עבודה בשבוע עפ"י ההיתר	סה"כ שעות (נוספות + פרטיות) בשבוע	תקרת השעות (נוספות + פרטיות) המותרת עפ"י התקשי"ר	סה"כ החריגה השבועית	באחוזים הסטייה
30	2/00	22.9	41.5	15	37.9	$41.5 \times 25\% = 10.4$	27.5	264%
	3/00	20.25	41.5	15	35.25	10.4	24.85	239%
	4/00	24.25	41.5	15	39.25	10.4	28.85	277%

\* המספר מתייחס למספר העובד ברשימת הביקורת

22. מנהל האגף למשאבי אנוש מסר בתגובתו לממצאי הביקורת כי נושא הגבלת השעות בהיתר לעבודה פרטית לא נבדק במסגרת תהליך הבדיקה באגף משאבי אנוש וכי האגף יפעל לתיקון האמור.

23. בעקבות הממצאים והנתונים המפורטים בסעיף 21 לעיל השוותה הביקורת הנתונים לגליונות הנוכחות בפועל של עובד אגף התברואה. בדיקת הביקורת העלתה חשדות לכאורה לדיווחים כוזבים על שעות העבודה בעירייה. ממצאי הבדיקה הועברו לטיפול התובע העירוני לענייני משמעת.

24. בסעיף 42.423 בתקשי"ר נקבע כדלקמן: "בשום מקרה לא יינתן לעובד היתר לעבודה פרטית יותר מ-4 שעות עבודה ביום אחד. במשרדים בהם הונהג שבוע עבודה בן 5 ימים לא יינתן היתר לעבודה פרטית ליותר מ-3 שעות עבודה ביום אחד".

25. סעיף 5.8.1(ד) בנוהל העירוני המסתמך על התקשי"ר אינו מבדיל בין שבוע עבודה של 6 ימים לבין שבוע עבודה של 5 ימים וקובע כדלקמן: "בשום מקרה לא יינתן לעובד היתר לעבודה פרטית יותר מ-4 שעות עבודה ביום אחד".

26. להלן רשימת ההיתרים שבהם נמצא כי שעות העבודה הפרטית שנרשמו בבקשות עולות על מספר שעות העבודה לעובדים בשבוע עבודה של 5 ימים כפי שנקבעו בתקשי"ר:

מס' שעות בעבודה הפרטית	*מספר
4 שעות	3
4 שעות	28

\* המספרים מתייחסים למספר העובד ברשימת הביקורת

### הגבלת השתכרות

27. בסעיף 42.424 בתקשי"ר וסעיף 5.8.2 בנוהל העירוני נכתב כדלקמן: "לא יינתן לעובד היתר לעבודה פרטית שבה הוא עשוי להשתכר למעלה מ-50% ממשכורתו החודשית הכוללת במקום עבודתו".

28. הביקורת בדקה 30 היתרים ומצאה כי היתר אחד ניתן לאחר אישור כל הגורמים, למרות שבבקשת העובד נרשם שכר ברוטו בעבודה הפרטית העולה על 50% משכר הברוטו של העובד בעירייה וזאת בניגוד להוראות התקשי"ר והנההל העירוני. להלן פרטי ההיתר:

שכר עבודה פרטית ברוטו	שכר עירייה ברוטו	*מספר
23,000 ש"ח	27,146 ש"ח	23

\* המספר מתייחס למספר העובד ברשימת הביקורת

29. הביקורת מצאה כי האגף למשאבי אנוש לא מאמת את נכונות הצהרת העובד לגבי שכרו ברוטו בעבודה הפרטית באמצעות דרישה להצגת מסמכים המעידים על גובה הכנסותיו מדי שנה כפוף לתוקף ההיתר.

30. 4ב- בקשות של עובדים בעבודה פרטית במקצועות חופשיים, מתוך 30 בקשות להיתרים שנבדקו ע"י הביקורת, מתאימים/קרובים הנתונים המתייחסים לשכר ברוטו בעבודה הפרטית בבקשה למגבלה האוסרת השתכרות מעל 50% בעבודה הפרטית לעומת העבודה בעירייה. להלן ממצאים הממחישים את האמור לעיל:

שכר עבודה פרטית ברוטו	שכר עירייה ברוטו	*מספר
8,000 ש"ח	16,000 ש"ח	12(ו)
7,000 ש"ח	14,000 ש"ח	27(ג)
5,000 ש"ח	11,000 ש"ח	28

שכר עבודה פרטית ברוטו	שכר עירייה ברוטו	*מספר
12,000 ש"ח	25,000 ש"ח	30

\* המספר מתייחס למספר העובד ברשימת הביקורת

## **עבודה פרטית של עובד המועסק בתנאים מיוחדים**

### **עבודה פרטית במשרה חלקית**

31. מבדיקת התקשי"ר והנוהל העירוני עולה כי קיימת אי התאמה בין הוראות התקשי"ר ובין הוראות הנוהל לעניין שעות העבודה בעבודה הפרטית המותרות לעובד במשרה חלקית.
32. סעיף 42.441 לתקשי"ר בעניין זה מבחין בין עובד במשרה חלקית העובד בימי עבודה מלאים לבין עובד במשרה חלקית שאינו מועסק בימי עבודה מלאים.
33. עפ"י סעיף זה, עובד במשרה חלקית לא יוגבל בסכום ההשתכרות שלו במקום העבודה הפרטית.
34. עובד במשרה חלקית העובד בימי עבודה מלאים במשרד בו הונהג שבוע עבודה בן 5 ימים מוגבל למקסימום של 3 שעות עבודה במקום העבודה הפרטי ביום אחד.
35. סעיף 5.11 בנוהל העירוני מציין כי לגבי עובד המועסק במשרה חלקית, מכסת שעות העבודה הפרטית ומכסת ההשתכרות ייקבעו יחסית לחלקיות משרתו.

### **תוקף ההיתר**

36. יש לציין שקיימת אי התאמה בין הוראות התקשי"ר לבין הוראות הנוהל העירוני. בסעיף 42.494 (א) בתקשי"ר נכתב כי תוקפו של ההיתר לא יעלה על שנה, ואילו בנוהל העירוני סעיף 4.1 נאמר כי היתר לעבודה פרטית לא יינתן לתקופה העולה על שלוש שנים.

### **היתר לעבודה פרטית בזמן חופשה בשכר**

37. חוק חופשה שנתית תשי"א – 1951 פרק שלישי "תשלומים" סעיף 12: "איבוד הזכות לדמי חופשה" קובע כדלהלן: "עובד לא יעבוד בשכר בימי חופשתו ואם עבד עבודה סדירה בשכר, איבד את זכותו לדמי חופשה ואם כבר שולמו, רשאי המעביד לנכותם משכר העבודה שישולם לעובד, או לגבותם בכל דרך בה גובים חוב אזרחי".
38. מבדיקה שערכה הביקורת נמצא כי עובדת מינהל החינוך (מספר 53 ברשימת הביקורת) הצהירה בבקשה להיתר לעבודה פרטית, שאושרה, כי תבצע את העבודה הפרטית מחוץ לשעות העבודה, בימים שהיא נוטלת חופשה מעבודתה בעירייה.
39. בבקשה קודמת של העובדת לקבלת היתר לעבודה פרטית צויין כי העבודה הפרטית תבוצע על חשבון ימי החופש שנצברו ובקשתה נדחתה עקב הוראות הסעיף הנ"ל.

### **דיווח ובקרה**

40. סעיף 8 בנוהל העירוני קובע כדלהלן: "המנגנון יקיים בקרה ומעקב שוטפים ובסוף כל שנה (31 בדצמבר) יוכן דו"ח מעודכן אשר ישקף מצב העבודה הפרטית המותרת של עובדי העירייה".
41. מבדיקת הביקורת עולה כי האגף למשאבי אנוש לא פועל בהתאם להוראות סעיף זה ולא מכין רשימה כמתחייב.
42. מנהל האגף למשאבי אנוש מסר בתגובתו לממצאי הביקורת כי האגף יפעל כמפורט:
- א. מיחשוב כל תהליך העבודה והאישורים של הגורמים השונים לשיפור המעקב והבקרה.
  - ב. הפקת דוחות מרכזים שנתיים כמתחייב.
  - ג. הפקת תזכורות אישיות לעובדים שלהם אושרו הבקשות וזאת באמצעות:
    - (1) תזכורת שנתיים.
    - (2) תזכורת אישית טרום סיום מועד תוקף ההיתר.
- בתגובתו לממצאי הביקורת לא נקב מנהל האגף למשאבי אנוש במועד ליישום פעולות אלה.

## מסקנות

43. לדעת הביקורת אי צירוף נתונים כגון: היקף משרת העובד בעירייה כולל חלוקת שעות העבודה במקרים של עובדים במשרה חלקית, שעות עבודה בעבודה הפרטית ושעות נוספות מאושרות, במכתבי מנהל האגף למשאבי אנוש למינהל הכספים הממליצים להביא את בקשות ההיתרים לאישור בפני ועדת הכספים מנעו מהוועדה לקבל תמונה מלאה קודם קבלת החלטה בעניין.
44. לדעת הביקורת, ועדת הכספים שתפקידה עפ"י חוק לייעץ למועצה בכל ענייני הכספים של העירייה, אינה הפורום המתאים לדון בהיתרים לעבודה פרטית.
45. הביקורת סבורה כי אין כל הצדקה לתהליך הוצאת ההיתר העולה על 3 חודשים מרגע הגשת הבקשה ועד הוצאת מכתב ההיתר, כפי שמצאה הביקורת ב- 23 מקרים מתוך 54 בקשות שנבדקו. סחבת בתהליך זה, לדעת הביקורת, יכולה ליצור מצבים של הוצאת אישורים בדיעבד. בתגובתו לממצאי הביקורת מסר מנהל אגף משאבי אנוש כי יגובש תהליך עבודה לקיצור משך זמן התהליך בין השירות המשפטי ואגף משאבי אנוש.
46. חוסר הקפדה על ציון תאריך אישור מנהל אגף משאבי אנוש ברצף האישורים כנדרש, פוגם לדעת הביקורת בתהליך הפיקוח והבקרה על מתן ההיתרים. מנהל האגף למשאבי אנוש מסר בתגובתו לממצאי הביקורת כי ליקוי זה תוקן.
47. בשתי בקשות שבדקה הביקורת ניתנו היתרים לעבודה נוספת בניגוד לקבוע בנוהל ובתקשי"ר, וזאת למרות שבבקשות, כפי שהוגשו ע"י העובדים, היו חריגות מהסעיפים המתייחסים להגבלת שכר ושעות עבודה בנוהל ובתקשי"ר.

48. מנהל אגף משאבי אנוש לא בדק את נושא הגבלת השעות בהיתרים לעבודה פרטית, כפי שמופיע בהוראות הנוהל והתקשי"ר. מנהל אגף משאבי אנוש מסר בתגובתו לממצאי הביקורת כי יפעל לתיקון האמור.
49. קיימת אי התאמה בין הוראות הנוהל לבין הוראות התקשי"ר בנושאים הבאים:
- א. כמות שעות העבודה הפרטית ביום המותרות לעובד במשרה מלאה (סעיפים 24-25).
- ב. כמות שעות העבודה הפרטית וסכום ההשתכרות לעובד במשרה חלקית (סעיפים 31-35).
- ג. תוקף ההיתר (סעיף 36).
50. היעדר מסמכים המאמתים את נכונות נתוני השכר עליהם מצהיר העובד בעבודה פרטית עלולים ליצור מצב של מתן היתרים בניגוד לנוהל ולתקשי"ר.
51. אי הכנת רשימת היתרים בסוף כל שנה כמתחייב מהנוהל והתקשי"ר פוגם, לדעת הביקורת, בתהליך הדיווח והבקרה של האגף למשאבי אנוש בנושא ההיתרים.

## המלצות

52. הביקורת ממליצה, על דעת היועץ המשפטי לעירייה, כי מועצת העירייה תמנה ועדה שתדון בין שאר הנושאים שיהיו בסמכותה, בהיתרים לעובדי עירייה לעסוק בעבודה נוספת מחוץ לעירייה והחלטות הוועדה יובאו לאישור מועצת העירייה, כמתחייב מהוראות פקודת העיריות.
53. הביקורת ממליצה למנהל אגף משאבי אנוש לצרף למכתבי הבקשה לאישור המופנים לוועדה נתונים כגון: היקף משרת העובד בעירייה כולל שעות העבודה במקרים של עובדים במשרה חלקית, שעות עבודה בעבודה הפרטית ושעות נוספות מאושרות וזאת על מנת, שהוועדה תהווה מנגנון נוסף של בקרה ופיקוח למתן היתרים.
54. מומלץ כי מנהל אגף משאבי אנוש יגבש תהליך עבודה הכולל לוחות זמנים לשם קיצור משך זמן תהליך מתן ההיתר.
55. על מנהל אגף משאבי אנוש לבדוק את הבקשות להיתרים בהתאם לסייגים שנקבעו הן בנוהל והן בתקשי"ר.
56. מומלץ כי מנהל אגף משאבי אנוש יתאים את הוראות הנוהל לתקשי"ר, לחילופין, יוציא מהנוהל את ההוראה המאמצת במלואה את הוראות התקשי"ר ויאמץ הוראות שיתאימו לסדרי העבודה הנהוגים בעירייה.
57. על מנהל אגף משאבי אנוש לפעול לביצוע הפעולות שציינ בתגובתו לממצאי הביקורת ולקבוע לוחות זמנים ליישומם (ראה סעיף 42).
58. מומלץ כי מנהל אגף משאבי אנוש יבחן אפשרות לדרוש ממקבלי ההיתרים, לאחר שנת עבודה פרטית, מסמכים כגון טופס 106 ואחרים לשם אימות נתוני השכר בעבודה הפרטית.