

## המועצה הדתית - עבודת חוץ

### מבוא

1. הסכם קיבוצי כללי מ-4.12.75 לחבר המועצות הדתיות בישראל קובע כי חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות תחול על עובדי המועצות המקומיות.
2. עבודת חוץ (להלן - **עבודה נוספת**) מוגדרת בפקודת העיריות (נוסח חדש) כעסק או עבודה מחוץ לשירות העירייה.  
סעיף 180 לפקודה מתיר לעובד עירייה לעסוק בעבודת חוץ על מנת לקבל פרס, כדלקמן:  
"ב) אין מועצה רשאית להתיר לעובד העירייה לעסוק בעבודתו - וכן 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."
3. סעיף 28 לחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות וסעיף 5.17 לאוגדן תנאי שירות לעובדי השלטון המקומי מתאימים את האמור בפקודה לעבודה ברשויות.  
לפי סעיף 28(ב) לחוקת העבודה, "עובד הרשות המקומית המשמש בקביעות במשרה מלאה... לא יעסוק ולא ישתתף בעקיפין או במישרין בעבודתו וכן;" [ההדגשה אינה במקור]
4. ב-12.2.09 כתב יועץ משפטי לעירייה למנכ"לית העירייה דאז "חוות דעת בעניין איסור עבודה נוספת לעובדי עירייה":  
"5. פסיקת בתי הדין בעניין ובתי המשפט שעסקו בסוגיה קבעה לא אחת כי תכלית הוראות הפקודה כאמור הנה שמירת אופיו של השירות הציבורי והקדשת מלוא מרצו ומעייניו של עובד הציבור לתפקידו הציבורי. לתכלית זו תכליות משנה ובהן מניעת חשש לניגוד עניינים, מראית עין של ניקיון השירות הציבורי וכיוצ"ב...  
7. יחד עם זאת ברור כי כל מקרה יש לבחון לפי נסיבותיו. אך יש לזכור כי חל איסור על עובד לעסוק בעבודת חוץ ללא היתר מראש ועיסוק בעבודת חוץ ללא היתר מהווה עברה משמעתית."
5. מבקר המדינה העיר בדוח בנושא "הפיקוח על כשרות המזון"<sup>1</sup> כי עובדי מחלקת כשרות במועצה הדתית ראשון לציון עבדו בעבודה נוספת ללא קבלת אישור לכך.
6. בשנת 2014 העירה מבקרת העירייה למועצה הדתית כי לא הוסדר הליך דיווח ואישור עבודה נוספת של עובדי המועצה.

<sup>1</sup> פורסם בשנת 2009 במסגרת דוח שנתי 59 לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007.

## עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבדוק עמידה בדרישות החוק בנוגע להליך דיווח ומתן היתר לעבודה נוספת של עובדים במועצה הדתית ראשון לציון (להלן - **מועצה דתית** או **מועצה**) המועסקים במשרה מלאה.
2. הביקורת כללה בין היתר, את הפעולות שלהלן:
  - א. עיון בבקשות לעבודה נוספת בשנים 2015 ו-2016.
  - ב. בחינת הזמנות שהופקו בעירייה עבור שירותי חזנות בבתי כנסת בעיר.
  - ג. עיון במסמכים רלוונטיים נוספים.
3. הליך איסוף ממצאי הביקורת נערך בין דצמבר 2015 לינואר 2016.
4. טיטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

## ממצאים

### 1. נוהל

- 1.1 נוהל העירייה בנושא "היתר לעבודת חוץ (עבודה נוספת/פרטית)" (מספר 34.0318) מאוקטובר 2013 (להלן - **נוהל עירוני**) מסדיר את הנושא מבחינת הנסיבות בהן ניתן לאשר היתר לעבודה נוספת, אופן הגשת הבקשה ואישורה וחובותיו של העובד בתקופה המאושרת.
- 1.2 למועצה הדתית אין נוהל עבודה בנושא עבודה נוספת.

### 2. אישור בקשות להיתר

#### 2.1 עבודה בשנת 2015

לפי פרוטוקול ישיבת חברי המועצה מ-21.12.14 מסר יו"ר המועצה: "מבקרת העירייה הסבה את תשומת לבנו, להסדיר את נושא עבודה נוספת של עובדים, שלא היה מוסדר עד כה. צירפתי לתלושי השכר של העובדים מנשר וביקשתי כי כל עובד המועסק בעבודה נוספת יפנה למועצה לקבלת אישור לעבודה נוספת, בעקבות כך פנו העובדים הבאים לקבלת אישור... מזה שנים לא התקיים דיון בנושא עבודה נוספת בצורה מסודרת, כולל פנייה מסודרת לכלל העובדים, דיון ואישור המועצה."

בישיבה, שבה נכח יועץ משפטי למועצה, הוצגו חמש בקשות להיתר לעבודה נוספת שהגישו עובדים (כולל עובד בחלקיות משרה). שישה מבין שבעת חברי המועצה אישרו את הבקשות. אחד מחברי המועצה התנגד לאשר את אחת הבקשות מהסיבה שהעובד "...נתן תצהיר במשך כל שנות עבודתו במועצה הדתית שאין לו עבודה נוספת מלבד במועצה הדתית". נכון למועד הפצת טיטות הממצאים, טרם נענתה בקשת הביקורת לקבל מחבר המועצה את התצהירים אליהם התייחס בפרוטוקול.

ב-1.1.15 חתם יו"ר המועצה על נוסח אחיד לאישור עבודה נוספת לשישה עובדים, לפיו מליאת המועצה אישרה את הבקשות ב-21.12.14. אחד העובדים פנה ליו"ר

המועצה ב-30.11.14 בבקשה לקבל אישור לעבודה נוספת, אך בפרוטוקול לא נרשמה בקשתו, אלא רק אישור ועדת מכרזים למנותו כמפקח כשרות. יו"ר המועצה הדתית צירף לתגובתו טיוטת פרוטוקול שנרשם בכתב יד, בה כלולים שמותיהם של ששת העובדים.

## 2.2 עבודה בשנת 2016

בפרוטוקול ישיבת חברי המועצה מ-19.1.16 נרשמו עשרה שמות של עובדים להם אושרה בקשה לעבודה נוספת. את, אף על פי שהרשימה שהוצגה לביקורת כללה 11 עובדים. מזכירת יו"ר המועצה מסרה לביקורת כי מדובר בטעות בפרוטוקול וכי האישור ניתן ל-11 עובדים. בתחילת פברואר 2016 תוקן הפרוטוקול. יו"ר המועצה הדתית צירף לתגובתו לטיטת הממצאים את הרשימה שכללה 11 שמות ומסר כי מדובר על טיוטת הפרוטוקול. כלומר, לחברי המועצה הוצגה הרשימה המלאה.

מעיון בפרוטוקול המקורי עולה כי היועץ המשפטי החיצוני עדכן שיש להגביל את העבודה הנוספת "עד ל-50% בלבד" וכי אחד החברים "העלה תהיות על הצהרתו" של אחד העובדים. מעבר לכך, לא תועד דיון בנוגע לנושאים אחרים, כגון האפשרות שייגרם ניגוד עניינים בין עבודתם במועצה לעבודה הנוספת, שעות העבודה הנוספת שלא דווחו (למעט כמות השעות) או השכר שיתקבל לעומת השכר במועצה כך שהעבודה הנוספת לא תהפוך למקור הכנסה עיקרי.

### תגובת יו"ר המועצה הדתית:

"...נקפיד כי להבא לא ישנו מקרים דומים ט.ל.ח."

יודגש כי ההנחיה לאפשר למפקחים עבודה נוספת, מעוגנת בהנחיית מנכ"ל הדתות."

## 3. בקשות להיתר

### 3.1 עבודה בשנת 2015

מעיון בבקשות שהגישו העובדים עולה כי הם לא נדרשו להגיש את הבקשה על טופס מובנה, וכי הבקשות נוסחו באופן שונה בידי כל אחד מהעובדים. חלק מהבקשות לא כללו מידע מהותי לבקשה<sup>2</sup>:

- בשתי בקשות לא צוינה מהות העבודה.
- בשתי בקשות לא צוין שם המעסיק בעבודה הנוספת.
- רק בבקשה אחת צוינה כתובת מקום העבודה.
- באף לא בקשה אחת צוין מספר הימים בהם תבוצע עבודה נוספת. באחת הבקשות צוין כי הפעילות שתידרש היא "פעם פעמיים בשבוע".
- בשלוש בקשות לא צוינו שעות העבודה השבועיות. רק בשתי בקשות צוין כי העבודה תבוצע שלא בשעות העבודה במועצה.

<sup>2</sup> לא נבדקה הבקשה של עובד המועסק בחלקיות משרה.

- גובה השכר החודשי בעבודה הנוספת לא דווח באף בקשה.

המבקשים קיבלו אישור בלא שנדרשו להשלים את הפרטים החסרים טרם הדיון בעניינים בישיבת המועצה. כמו כן, ככל הנראה לא נערכה בדיקה נוספת של חברי הוועדה או גורם כלשהו במועצה שאין ניגוד עניינים בין עבודתם במועצה לבין עבודתם הנוספת, שאכן אינם מועסקים בשעות פעילות המועצה ושעבודתם במועצה אינה נפגעת מעבודתם הנוספת.

לביקורת הועברו טופסי 101<sup>3</sup> שהגישו למועצה מגישי הבקשות לשנת 2014, בהם דיווחו כי יש להם הכנסות ממקורות נוספים (ללא ציון מקום העבודה הנוסף וגובה התמורה). לדברי מזכירת יו"ר המועצה, לפני שנת 2014 העובדים הנ"ל לא ציינו בטופס 101 כי יש להם הכנסה מעבודה נוספת. אחד מעובדי המועצה<sup>4</sup> דיווח בטופס 101 כי יש לו הכנסה מעבודה נוספת, אך לא הגיש בקשה להיתר.

### 3.2 עבודה בשנת 2016

מעיון בבקשות שהגישו העובדים עולה כי הם נדרשו להגיש את הבקשה על טופס אחיד: "בקשה למתן היתר לעבודת חוץ". בטופס לא נדרשו העובדים לציין את שעות העבודה הנוספת, אלא רק את מספר השעות השבועיות. יש לציין כי נודעת חשיבות לכך שהעבודה הנוספת לא תבוצע בשעות בהן נדרשים העובדים לעבוד במועצה. כמו כן, חלק מהעובדים ציינו בשדה "מס' שעות ליום/שבוע": "נכנס ויוצא" (עבודה כמשגיחי כשרות); "2-3 פעמים בשבוע"; "כל יום" ללא ציון מספר השעות; "כל יום כניסה 1".

שלושה מהעובדים לא ציינו את הסכום המלא שיקבלו ממקום העבודה הנוסף. כאמור, בפרוטוקול, לא תועד כי הוועדה התייחסה לנתונים שנמסרו ולאילו החסרים.

3.3 רק שלושה מהעובדים שביקשו היתר לעבודה נוספת בשנת 2015 עשו את גם בשנת 2016.

### תגובת יו"ר המועצה הדתית:

"ציון כי הנוהג לבקשות היתר לעבודה נוספת לא היו נהוגים, לכן לא הייתה מסורת של טופסי בקשה, לראשונה ביקשתי להחדיר לתודעת העובדים על הצורך להגיש בקשה. "בשנה השנייה הכנסתי טופס בקשה מסודר ומותאם למבנה המועצה ולכן צמצמתי את המדרגים ו[הבקשות] נבחנות ישירות ע"י היו"ר."

## 4. עמידה בדרישות

4.1 נוסח האישור לשנת 2015 כלל התניות: שיעור העבודה הנוספת לא יעלה על 50% משרה בהיקף משרת כל עובד בפועל, על העובד להימנע מעבודה בה קיים ניגוד עניינים עם המועצה, חל איסור לביצוע העבודה הנוספת בשעות העבודה במועצה ותוקף האישור לשנה אחת.

<sup>3</sup> "כרטיס עובד ובקשה להקלה ולתיאום מס על ידי המעביד"  
<sup>4</sup> סיים לעבוד במועצה בנובמבר 2015.

נוסח האישור לשנת 2016 כלל את ההתניות משנת 2015, למעט ההתניה הראשונה ששונתה ל"שיעור העבודה הנוספת לא יעלה על 4 שעות יומיות". כמו כן, בטופס הבקשה לשנת 2016 נדרשו העובדים לחתום על הצהרה כדלקמן: "הריני מצהיר כי לא קיים ניגוד אינטרסים ו-או תחרות אינטרסים בין עבודתי במועצה" לבין עבודתי המבוקשת מחוץ למועצה, ולא קיימים קשרים כספיים, כלכליים או אחרים שבהם אני קשור בעבודתי."

#### 4.2 מועד הגשת הבקשה

בנוהל העירוני נקבע שיש למלא טופס בקשה לעבודה נוספת 45 יום לפחות לפני תחילת העבודה.

מבדיקת הבקשות לשנת 2015 עולה כי על אחת הבקשות לא צוין תאריך, ובכל יתר הבקשות לא צוין מועד התחלת העבודה. בשתיים מהבקשות צוין כי בעבר הגישו העובדים בקשה וקיבלו אישור לעבודה נוספת. לדברי מזכירת יו"ר המועצה, עובדים אלה ביקשו היתר לעבודה נוספת פעם אחת בלבד, לפני שנים. אחד מהם אף ציין בבקשתו: "אני כבר שם כמעט 20 שנה וביקשתי בזמנו..."

מעיון בבקשות שהני"ל הגישו בעבר עולה כי אחת הבקשות הוגשה בשנת 1999 ומבקשה אחרת שהוגשה ב-1.4.98 עולה כי היא עבור עיסוקו כרב חברה בחצי משרה נוספת החל מ-23.6.96. ב-19.1.98 אישר יו"ר המועצה דא את הבקשה לשלושה חודשים וב-5.1.99 הגיש העובד בקשה נוספת.

מבדיקת הבקשות לשנת 2016 עולה כי על שתיים מהבקשות לא צוין תאריך, ארבע מהבקשות נכתבו בדצמבר 2015, והיתר - בינואר 2016, ימים ספורים ואף באותו יום בו התכנסה המועצה לדון בבקשות (19.1.16).

#### 4.3 הגבלת מספר השעות

כאמור, נוסח האישור לשנת 2016 כולל התניה: "שיעור העבודה הנוספת לא יעלה על 4 שעות יומיות".

מעיון בטפסים שהוגשו לשנת 2015 עולה כי מרבית הבקשות לא כללו מידע על אודות מספר השעות השבועיות הנוספות המבוקשות.

בנוסח הבקשות לשנת 2016 נדרשו העובדים למלא שדה "מס' שעות ליום/שבועי". כאמור, חלק מהעובדים לא רשמו את מספר השעות, אלא הסתפקו ב"נכנס ויוצא" ממקומות העבודה הנוספים, ואחד העובדים לא ציין דבר.

#### תגובת יו"ר המועצה הדתית:

"בבקשות לשנת 2016 במרבית הבקשות מולאו... כנדרש ופירוט את מס' השעות, המושג 'נכנס ויוצא' משמעותו כי המשגיח לא נדרש לשהות במקום אלא ביקור חטוף בלבד של כרבע שעה עפ"י דרישת הממונה על הכשרות."

מעיון בבקשות לשנת 2016 עולה כי עובד המשמש כבלן במועצה הדתית קיבל היתר לעבודה נוספת כמשגיח כשרות, אף שדיווח על שעות עבודה יומיות נוספות כדלקמן:

"בערב מ-23:00-20:00" (באולם שמחות), "שעתיים ביום" (בבית קפה), ועוד "נכנס ויוצא (שעתיים)" (בקונדיטוריה).

תגובת יו"ר המועצה הדתית:

"צומצמה עבודתו הנוספת לשני מקומות שלא עולה על 4 שעות..."

כאמור, האישור לשנת 2016 הותנה בכך שהעבודה הנוספת לא תעלה על ארבע שעות ליום, אך העובד לא נדרש לעדכן בהתאם את טופס הבקשה.

לגבי העובדים שלא ציינו את מספר הימים שיעבדו בשבוע ואת מספר השעות בכל יום ועובדים שלא ציינו כמה ימים בשבוע יעבדו, לא ניתן להעריך האם הם עומדים במסגרת הזמן המאושרת בעירייה. כמו כן, לא צוין על סמך איזה קריטריון אושרה בקשתם ללא נתון חיוני זה.

בנוהל העירוני נקבע: "לא יינתן היתר לעבודה פרטית למספר שעות בשבוע, שיחד עם השעות הנוספות שאושרו לעובד, עולה על 25% ממכסת שעות העבודה בשבוע הנהוגה במקום עבודתו של העובד."

עובד במשרה מלאה במועצה צריך לעבוד 42.5 שעות בשבוע. על כן, הוא אינו יכול לעבוד בעבודה נוספת יותר מעשר שעות בשבוע.

מעיון בטפסים לשנת 2016 בהם דווחו שעות עבודה עולה כי אחד העובדים דיווח על לפחות 15 שעות עבודה בשבוע ועובד נוסף דיווח לכאורה על כ-35 שעות נוספות לשבוע כמשגיח כשרות בשלושה מקומות.

בנוגע לכך מסר יו"ר המועצה הדתית: "בהתחשב בשכרם הנמוך של עובדי המועצה ועל פי הנחיית... היועץ המשפטי של המועצה הדתית, אימצה המועצה את ההנחיות המופיעות בתקשייר (מצ"ב) ולאפשר לעובדים לעסוק בעבודה נוספת עד 50% משרה. למר א' נמסרה הודעה על קיצוץ בשעות השגחה. יצוין כי העבודה הנוספת שבנדון אינה במסגרת עבודתם במועצה הדתית, ושכרם משולם ע"י גורמים חיצוניים בהם הם משגיחים."

הביקורת מבקשת להעיר כי ההנחיה בתקשייר (תקנון שירות המדינה) אליה הופנתה הביקורת (סעיף 421.42ב) קובעת: "ניתן לעובד היתר לעסוק בעבודה פרטית במקום עבודה בו נהוגה מכסת שעות עבודה שבועית פחותה ממכסת שעות העבודה השבועיות הנהוגה במקום עבודתו הקבוע, מותר לאשרה בגבולות של עד 50% משעות העבודה הנהוגות במקום העבודה הפרטית, בתנאי שהעבודה הפרטית לא תעלה על 25% ממכסת שעות העבודה הנהוגה במקום עבודתו הקבוע." [ההדגשה אינה במקור]

**4.4 סכום הפרס**

א. בנוהל העירייה נקבע (בהתאם להנחיות התקשייר):

"לא יינתן לעובד היתר לעבודה פרטית שבה הוא עשוי להשתכר למעלה מהגובה מבין שני אלה:

(1) 50% ממשכורתו החודשית הכוללת במקום עבודתו;

(2) מחצית מהשכר הממוצע במשק."

בבקשות לעבודה בשנת 2015, אף לא אחד מהעובדים דיווח בבקשה את גובה התמורה לעבודה הנוספת.

אחד העובדים דיווח בבקשה לשנת 2016 כי הכנסתו הנוספת היא בגין שלושה מקומות בהם הוא משמש כמשגיח כשרות<sup>5</sup> - 2,900 ש"ח, וכן בגין עריכת חופה וקידושין, שירה וחזנות בהתאם להזמנות - לא צוין גובה השכר החודשי בגין פעילות זו.

בבדיקת סכומי ההזמנות שהפיקו יחידות שונות בעירייה לחברה המייצגת עובד זה בגין עבודתו כחזן בבתי כנסת בעיר בשנת 2015, נמצא כי בתקופה אפריל 2015<sup>6</sup> - נובמבר 2015 עמד סכום הזמנות המוערך בכ-60,000 ש"ח<sup>7</sup>. כך לדוגמה, באוגוסט 2015 הופקו תשע הזמנות להשתתפותו באירועים בסכום כולל של 44,580 ש"ח, וחלקו היחסי המשווער בעלויות הסתכם בכ-20,000 ש"ח. מאחר שהתשלום לא בוצע ישירות לעובד, לא ניתן לדעת מה היה שכרו מפעילויות אלה. מעיון בתלוש השכר של העובד במועצה לחודש אוקטובר 2015 עולה כי ההכנסה לכאורה מעבודות נוספות באוגוסט 2015 הייתה גבוהה ממשכורתו החודשית במועצה. למעשה, לפי ההנחיה בתקשי"ר, הכנסתו מעבודה נוספת לחודש לא יכולה להיות גבוהה מ-3,800 ש"ח (כולל הכנסה בסך 2,900 ש"ח לחודש כמשגיח כשרות).

#### תגובת העובד :

"בשל ביקורת של המועצה הדתית מטעם משרד הדתות בשנת 2008 הוציא הרב הראשי הספרדי... מכתב מתאריך 31.1.2008, אל מפקחי הכשרות במועצה בנושא דוח וסדרי עבודה (ראה נספח 4) נקבע שכל מפקח ישמש כמשגיח בשלושה מקומות לכל היותר אשר אינם בתחום הפיקוח שלו. כמו כן, מכתב זה מצוטט בטיוטת דוח ביקורת מטעם המשרד לשירותי דת מיום 11.3.2008 (ראה נספח 5). "יש לציין, כי הכנסה זו מהעבודה כמשגיח כשרות אינה מהווה עבודה נוספת אלא חלק אינטגרלי מתנאי עבודתם של כל מפקחי הכשרות במועצה הדתית, על מנת לפצותם על הבלאי המוגבר של רכבם הפרטי והוצאות הדלק הגבוהות הכרוכות במילוי עבודתם כמפקחים בעסקים הרבים הפרושים בכל רחבי העיר ראשון לציון. על כן, אין לחשב את הסכום של 2,900 ש"ח מההשגחה כעבודה נוספת, אלא להחשיבו כחלק מהשכר החודשי שלי כשאר הפקחים, בכפוף לדיווח על פי החוק... והדבר מעוגן בהסכם הקיבוצי של המפקחים בהסכמה מלאה של הנהלת המועצה הדתית עם מפקחי הכשרות והסתדרות העובדים, ואף אושר ע"י מבקרי משרד הדתות מאז ועד היום כשכר עבודה.

"...אבקש להוסיף כי בישיבת מפקחי כשרות במועצה הדתית בנושא הגדרת עבודתם של מפקחי הכשרות, שנערכה בתאריך 3.2.2015 נאמר ע"י יו"ר המועצה הדתית... כי המועצה מאפשרת לפקחים לעבוד כמשגיחים כתוספת באישור

<sup>5</sup> 1,500 ש"ח החל מיולי 2015, 2,300 ש"ח החל מאוגוסט 2015 ו-2,900 ש"ח החל מאוקטובר 2015.

<sup>6</sup> החודש בו החל לעבוד במשרה מלאה במועצה.

<sup>7</sup> בהזמנות בהן נכללו עלויות בגין משתתפים נוספים ו/או עזרים נוספים (כגון ציוד הגברה או כסאות) נכלל בחישוב הביקורת חלק יחסי מהסכום.

המועצה (ראה פרוטוקול מצורף). בישיבה זו נכחו נציגי ההסתדרות, היועץ המשפטי של המועצה, יו"ר המועצה הדתית, יו"ר ועד העובדים... והעבודה כמשגיחים אושרה שוב בהסכמה מלאה של הנהלת המועצה הדתית עם מפקחי הכשרות והסתדרות העובדים.

"כשנכנסתי לתפקידי חודשיים לאחר מכן, בתאריך 1.4.2015, נאמר לי ע"י יו"ר המועצה הדתית כי באפשרותי לעבוד כמשגיח בשלושה עסקים נוספים כפי שעושים שאר המפקחים. לא נאמר לי כי זה נחשב עבודה נוספת, אלא נאמר לי במפורש כי ה חלק מתנאי העבודה של המפקחים. על כן הייתי סמוך ובטוח כי אישור העבודה הנוסף שנתבקשתי למלא הוא בשל החופות שאני עורך והחזנות, וכי הכנסתי מההשגחה אינה חלק מה-50% שבאישור העבודה."

לביקורת לא הוצג ההסכם הקיבוצי המצוין בתגובה.

מעיון בנספחים 4 ו-5 שהעובד צירף לתגובתו עולה כי הרב הראשי הספרדי זצ"ל אמנם הנחה את המפקחים בדבר עבודתם כמשגיחי כשרות במקומות פרטיים, אך לא צוין כי מדובר בחלק אינטגרלי מתפקידם כמפקחי כשרות. את ועוד, בהמשך לכך צוין בפרוטוקול דוח הביקורת של משרד הדתות שצורף כנספח 5: "נראה כי יש להרחיב את הבדיקה לגבי פעילותה ואופן ניהולה של מחלקת הכשרות לרבות בדיקת קיומם של נהלים לרבות נוהלי דיווח על עבודה נוספת. מן הראוי שתחול חובה של עובדים ליידע את הממונים עליהם בדבר עבודתם הנוספת, גם כדי למנוע ניגוד עניינים."

הביקורת מדגישה כי ההנחיות עסקו בהסדרת עבודתם של מפקחי הכשרות כמשגיחים בעסקים פרטיים וכי מדובר בעבודה נוספת.

#### תגובת העובד:

"לגבי עבודתי כחזן באירועים שמומנו ע"י עיריית ראשון לציון: אירועים אלה בוצעו ע"י [חברה] השייכת לאשתי... אשר היא עצמאית בעלת עסק נפרד ממני... התחשב המשוער על פיו חלקי באירועים בטיטת הדוח שלכם - עמד על כ-20,000 ש"ח לחודש אוגוסט 2015, מציג לעניות דעתי, אם יורשה לי, תמונה לא מדויקת, שכן הסכום צריך להתחלק על 12 חודשי שנת המס של כל שנת 2015, ולכן איני עובר על ההגבלה בחוק לפי נוהל העירייה, בהתאם להנחיות התקשי"ר (50% מהשכר החודשי הכולל שלי במקום עבודתי או מחצית מהשכר הממוצע במשק - הגבוה מבין השניים)."

הביקורת מעירה כי ההכנסה בגובה 20,000 ש"ח מהווה דוגמה להכנסות משוערות מהזמנות בחודש אוגוסט בלבד. ההתייחסות בנוהל העירוני היא לשכר החודשי, אף על פי כן, אם יחושבו ההכנסות בתקופה שנבדקה<sup>8</sup> לפי שנה שלמה, עדיין הכנסתו החודשי מהשתתפות באירועים שערכה העירייה תסתכם בכ-5,000 ש"ח (לא כולל הכנסה מעיסוקו כמשגיח כשרות בגובה 2,900 ש"ח), ובכל מקרה - מעל הסכום החודשי המרבי.

<sup>8</sup> כ-60,000 ש"ח.

**תגובת העובד :**

"ברצוני ליידע אותך כי על מנת להימנע מכשלים בעתיד, הגשתי בקשה לרדת ממשרה מלאה למשרה חלקית כמפקח החל מתאריך 1.3.16. בקשה זו אושרה ע"י יו"ר המועצה הדתית.

"עלי להוסיף כי אני ממלא את תפקידי כמפקח כשרות על הצד הטוב ביותר לשביעות רצונם המלאה של יו"ר המועצה הדתית... ושל הרב הראשי לראשון לציון... וכן מנהל מחלקת הכשרות... מעולם לא נמצא דופי בעבודתי, ומעולם לא דווח על רשלנות מצדי בשל עבודתי הנוספת..."

ב. מעיון בטופס האישור לשנת 2016 עולה כי העובדים אמנם התבקשו לפרט "מספר שעות ליום/שבועי" ו"גובה השכר לחודש" מהעבודה הנוספת, אך אין התייחסות למגבלת היקף התמורה שתתקבל מהעבודה הנוספת. נמצא כי אחד העובדים שהגיש בקשה בשנת 2016 דיווח למועצה על הכנסות חודשיות בגובה 4,300 ש"ח, המהוות כ-52% משכרו החודשי במועצה. מדובר בעובד שגם דיווח על לפחות חמש שעות עבודה נוספות מדי יום. על טופס הבקשה נרשם בכתב יד: "עד 50% בלבד."

**4.5 פגיעה בתפקיד**

סעיף 180(ב) לפקודת העיריות וסעיף 28(ג)(2) לחוקת העבודה קובעים כי אין להתיר עבודה נוספת העשויה לפגוע לרעה בתפקודו של עובד העירייה.

בהשוואה בין דוח הנוכחות של אחד העובדים לפרסומי אירועים שהפיקה העירייה בהם נכח כפייטן/מנחה עולה כי ב-18.9.15 (יום שישי) דווח בדוח הנוכחות של העובד כי החל עבודתו במועצה בשעה 5:51 וסיים לאחר 8 שעות. לעומת זאת, במסמכים שצורפו לה מנה מספר 67135 שהפיקה יחידת מורשת ישראל בעירייה צוין כי באותו מועד החל משעה 7:00 נערכה באחד מבתי הכנסת בעיר עצרת התעוררות ואמירת סליחות בה פייט העובד. עבור עבודה זו שילמה העירייה 3,000 ש"ח, בתוספת מע"מ.

**תגובת העובד :**

"...האירוע ניזום ע"י יו"ר המועצה הדתית... בשיתוף פעולה עם העירייה... במסגרת האירוע נתבקשתי להשתתף כפייטן ואכן הוצאה חשבונית לעירייה כחוק. באותו יום, שהיה יום שישי, החתמתי כרטיס עובד בשעה 5:51 מאחר שהגעתי למשרד הרב הראשי על מנת להוציא דוחות עבור הרב הראשי, במסגרת תפקידי כמנהל לשכת הרב, מאחר שהאירוע החל בשעה 7:00 ונסתיים בשעה 8:00, ואחריה המשכתי בתפקידי כמפקח בביקורות בעסקים.

"החתמת כרטיס העובד שלי הייתה בתום לב מאחר שלמיטב הבנתי השתתפותי באירוע הייתה חלק מפעילות המועצה הדתית שאינו מהווה ניגוד אינטרסים עם המועצה אלא להיפך.

"אולם, מאחר שעולה מטיוטת הדוח שלך כי לכאורה נוצר מצב בעייתי בשל חפיפת הזמנים למשך שעה בין השעה 7:00 לשעה 8:00 (אמירת הסליחות), אני מבקש לזקוף לחובתי את אותו היום המדובר, 18.9.15 כיום חופש ממקום עבודתי."

[ההדגשה במקור]

לתגובה צורפה בקשה מ-3.9.15 ששלח יו"ר המועצה למחזיק תיק מורשת ישראל בעירייה, לפיו זה האחרון מתבקש לסייע בקיום שתי עצרות התעוררות ואמירת סליחות ב-18.9.15 וב-20.9.15. הפייטן המבוקש באירועים אלה הוא העובד הנ"ל.

## 5. רבני שכונות

5.1 בעקבות דוח ביקורת שפרסם מבקר המדינה בנושא "רבני שכונות המועסקים במועצות הדתיות"<sup>9</sup>, ביולי 2009 פרסם המשרד לשירותי דת הנחיות ל"רבנים עובדי ציבור בנושא עריכת חופות, עבודה פרטית מתן שיעורים והרצאות וכיו"ב" (להלן - **הנחיות**).

בהנחיות נקבע:

"**דב שכונה יהא רשאי לעבוד עבודה פרטית** [עריכת חופה לבני זוג ששניהם אינם מתגוררים בתחום כהונתו של הרב, שיעורים/הרצאות באורח קבוע וסדיר שלא במסגרת תפקידו, מתן שיעורי הכנה לבר מצווה ועוד], ולקבל תמורה בגינה, רק אם קיבל לכך אישור מראש מהמועצה הדתית שבתחומה הוא פועל, ובלבד שהרב יתחייב בחתימתו להקפיד על כללים אלה. האישור יהא תקף לשנה א ת בלבד אך ניתן יהיה לבקש הארכתו בתום כל שנה לשנה נוספת. המועצה הדתית תחליט אם ליתן אישור אם לאו רק לאחר קבלת חוות הדעת משפטית במקרה שיש למועצה יועץ משפטי - ייתן היועץ המשפטי את חוות הדעת... רב שכונה אשר קיבל אישור לפי סעיף זה, ידווח למועצת הרבנות הראשית ולרב העיר שלו מדי 6 חודשים על עבודות פרטיות שביצע במהלך מחצית השנה, מהותן, היקפן ושכרן.... המועצה הדתית רשאית להתיר לרב שכונה, העובד בתחומה, לעבוד בעבודה פרטית ובלבד שהיקף העבודה הפרטית לא יעלה על היקף העבודה הפרטית שניתן להתיר לעובד של אותה רשות מקומית. בכל מקרה, ההיתר יהיה כפוף לכל שאר התנאים הכלולים בכללים אלה." [ההדגשות אינן במקור]

5.2 שלושה ממבקשי ההיתרים לשנת 2015 משמשים כרבני שכונות בעיר במשרה מלאה. בשנת 2016 הגישו רק שני רבני שכונות בקשה להיתר זה. לדברי מזכירת יו"ר המועצה, עובדים אלה לא נדרשו ולא מסרו למועצת הרבנות הראשית ולרב העיר דיווחים חצי שנתיים על אודות העבודות הפרטיות שביצעו (מהות, היקף ושכר).

5.3 מבקר המדינה העיר בדוח בנושא "הפיקוח על כשרות המזון" כי עובדי מחלקת כשרות במועצה הדתית ראשון לציון עבדו בעבודה נוספת ללא קבלת אישור לכך. מפרוטוקול ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה שנערכה ב-19.10.09, עולה כי בדיון על ממצאי הדוח נכחו מטעם המועצה בין היתר, המנהל דאז (מזכיר המועצה דהיום) ומנהל מחלקת הכשרות לשעבר - אחד מרבני השכונות שהגיש בשנים 2015 ו-2016 בקשות לעבודה נוספת. רב זה ציין בבקשתו כי הוא עובד בעבודה נוספת כמעט 20 שנה. לדברי מזכירת יו"ר המועצה, הרב נעדר מזה שנים מעבודתו במועצה בימי ב' מאחר שביום ה הוא משמש כרב ראשי בחברה המספקת אוכל כשר לגופים

<sup>9</sup> נכלל בדוח שנתי 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008. ראשון לציון הייתה אחת הערים שנבדקו במסגרת דוח זה.

גדולים. בבקשה שהגיש בשנת 1998 כתב העובד כי מדובר בחצי משרה נוספת. המשמעות היא כי כבר בשנת 2009 ומדי שנה אמור היה רב ה להגיש בקשה לעבודה נוספת, ולא להסתמך על בקשה שהגיש כעשר שנים קודם לכן.

#### תגובת הרב:

"עבודתי כרב פוסק מטעם הרבנות הראשית לישראל בחברת ת' מוכרת לרב הראשי והנהלת המועצה הדתית. מאז התחלפו וכיהנו כשבעה ראשי מועצות דתיות, ורק לאחרונה נדרשנו למלא בקשה לעבודת חוץ כל שנה. מאז ולהבא אני ממלא את חובתי כל שנה."

5.4 נמצא כי ב-3.3.09 פנה מנהל המועצה הדתית דאז ליועץ המשפטי במשרד הדתות בבקשה לאשר עבודה נוספת לרב שכונה אחר. היועץ המשפטי אישר את הבקשה.

5.5 מהמסמכים שהועברו לביקורת עולה כי אחד מרבני השכונות בעיר לא הגיש בשנת 2015 בקשה לעבודה נוספת, אך בטופס 101 לשנת 2014 במקום בו נדרש לציין האם יש לו הכנסות אחרות - סימן שיש לו משכורת חלקית. כמו כן, המועצה קיבלה מרשות המסים מכתב ממנו עולה כי בשנת 2013 הופק לעובד אישור ניכוי מס במקור (תיאום מס) שיהיה בתוקף גם בשנת 2014. גם בטופס 101 לשנת 2015 דיווח הרב הנ"ל כי יש לו הכנסות אחרות. בשנת 2016 הגיש הרב הנ"ל בקשה לעבודה נוספת.

#### תגובת הרב:

"במסגרת תפקידי כרב שכונה הריני מקיים שיעורי תורה בשעות היום ובעיקר בשעות הערב. במשך שנים לא נדרשנו לפנות בבקשה לקבלת אישור לשיעורי תורה (הנקראים עבודה נוספת). גם ההכנסה משיעורים אלו מזערית והמסמכים המצורפים מלמדים על תאום מס ע"י הרשויות כנדרש. נקפיד להבא למלא את הדרישה ולהגיש בקשה בהתאם."

#### תגובת יו"ר המועצה הדתית:

"הציטוטים מדוח ביקורת [מבקר המדינה] שפורסם ביולי 2009 מלמדים כי המהלך שנקטה המועצה"ד בעניין עבודה נוספת היה דחוף ונדרש. "נרענן את ההוראה של הרבנים בנדון."

## **סיכום והמלצות**

החוק וההנחיות מאפשרים לקבל היתר לעבודה נוספת. עם את, קיימים קריטריונים והתניות שונות בהם יש לעמוד על מנת לוודא שעבודתו העיקרית של העובד במועצה הדתית לא תיפגע.

#### תגובת יו"ר המועצה הדתית:

"אני מבקש להבהיר ולציין כי שינוי בתרבות ארגונית אינו מלאכה קלה, לטעמי הצלחתה תהיה בהטמעה של השינוי בקרב העובדים והארגון בכללותו קמעה קמעה. "בנושא המבוקר עבודת חוץ, יכלה הביקורת להיווכח כי הח"מ עם תחילת כהונתו כיו"ר המועצה"ד העלה את הדרישה לכל עובדי המועצה לקבלת אישור לעבודת חוץ כדן, בשנה

השנייה לכהונה, הוכן טופס בקשה כפי שנהוג בעירייה בהתאמה למבנה הארגוני וההיררכי המצומצם של המועצה"ד."

1. יש לכתוב נוהל עבודה בנושא עבודת חוץ, בהתאם להנחיות בפקודת העיריות, בחוקת העבודה/אוגדן תנאי שירות ובתקשי"ר (לפי היועץ המשפטי של המועצה).

תגובת יו"ר המועצה הדתית:

"רשמנו לפנינו את המלצות המבקרת, נפעל לכתיבת נוהל עבודה בנושא עבודות חוץ ויישמו במהלך השנה."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

2. יש להבהיר לעובדי המועצה הדתית המועסקים במשרה מלאה את החובה לפי חוק להגיש בקשה להיתר לעבודה נוספת ואת האיסור לעבוד ללא אישור מוקדם של המועצה.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה מבוצעת.

3. מומלץ שבטופס האחיד יהיה שדה להתייחסות מנהלו הישיר של עובד המבקש היתר לעבודה נוספת, לבקשה. כמו כן, על מזכירת יו"ר המועצה הדתית, או גורם אחר שימונה לשם כך, לעיין בבקשות ולבחון את עמידתן בתנאים שנקבעו בהנחיות. יש לוודא כי כל המידע המבוקש נמסר במלואו ולדרוש השלמת נתונים ומסמכים, במידת הצורך, כך שתתאפשר בדיקת העמידה בתנאים למניעת פגיעה בעבודת המבקשים במועצה. רק לאחר מכן תועלה הבקשה לאישור חברי המועצה והדיון שיערכו יתועד.

4. יש להקפיד לבצע את הליך הדיון בבקשות להיתר במסגרת הזמן המתאימה, כדי להימנע מעבודה נוספת ללא היתר.

5. יש לדרוש מרבני השכונות שקיבלו היתר לעבודה נוספת להגיש דיווחים חצי שנתיים על אודות העבודות הפרטיות שביצעו (מהות, היקף ושכר).

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים הנחה מנכ"ל העירייה: "הנחייה של משרד הדתות לא מתקיימת. צריך לדרוש להגיש דוחות חצי שנתיים, והיה ולא הגישו, למסור את שמותיהם למשרד לשירותי דת."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי המלצות 3-5 תבוצענה.