

העסקת עובדים באמצעות מתנ"ס פירסט

מתוך דו"ח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי – דצמבר 2005

שרשור כספים באמצעות עמותות הוא תופעה לא ראויה שיש לבערה. אסור שהעמותות ישמשו צינור להעברת כספים כמו תרומות, מימון שכר עובדים ברשות המקומית, מתן ערבויות והתחייבויות לעמותות ולגופים, שהרשויות המקומיות אינן יכולות לתת להם את הכספים במישרין.

1. כללי:

מזה מספר שנים שהעירייה מסתייעת בעובדים חיצוניים המועסקים באמצעות מתנ"ס פירסט (להלן: המתנ"ס) המשמש עבורה מעין חברת כוח אדם לקליטת העובדים ולתשלום שכרם. עם השנים התרחב מעגל העובדים המועסק ומקבל את שכרו באמצעות המתנ"ס ובמועד הביקורת בחודש מאי 2010 נמצא כי מספרם של אלה עמד על כ- 250 עובדים. הביקורת בדקה את אופן ההתקשרות עם מתנ"ס פירסט ואת הבסיס החוקי להתקשרות בין העירייה לבין המתנ"ס ובין המתנ"ס לעובדיו.

2. היקף ההתקשרות בין העירייה למתנ"ס פירסט:

היקף הפעילות הכספית עומד על למעלה משישה מיליון ₪ כפי העולה מהטבלה שלהלן:

אגף	תוכנית	הוצאות	הכנסות	
חברה	הדרכת זה"ב בתי הספר	135,134	141,674	6,540
חברה סכום				6,540
יום לימודים ארוך	שכר סייעות ופעילות	1,118,120	1,170,672	52,552
יום לימודים ארוך	שכר מ"מ סייעות ופעילות	311,608	326,254	14,646
יום לימודים ארוך	שכר סייעות מלוות ופעילות	142,560	149,260	6,700
יום לימודים ארוך סכום				73,898
אגף נוער ומפעלי ספורט	מפעלי ספורט	481,029	503,637	22,608
אגף נוער ומפעלי ספורט	מתנ"ס ג	185,125	193,826	8,701
אגף נוער ומפעלי ספורט	מרכז ימי	181,536	190,068	8,532
אגף נוער ומפעלי ספורט	בי"ס לכדורגל	193,646	202,747	9,101
אגף נוער ומפעלי ספורט	עיר ללא אלימות	120,188	125,837	5,649

5,118	126,873	121,755	שכר רכז נוער	אגף נוער ומפעלי ספורט
17,198	213,537	196,339	קייטנות קיץ	אגף נוער ומפעלי ספורט
8,114	180,745	172,631	מתנ"ס גינזבורג	אגף נוער ומפעלי ספורט
3,813	84,931	81,118	רכזת חוגים מתנ"ס א	אגף נוער ומפעלי ספורט
88,834				אגף נוער ומפעלי ספורט סכום
23,160	515,939	492,779	פעילות חוגים לעולים	עולים קליטה
23,160				עולים קליטה סכום
-111,146	13,415	124,561	דיילים	תרבות
9,175	203,942	194,767	תיאטרון משולש	תרבות
34,492	768,348	733,856	מורים למוסיקה	תרבות
-67,479				תרבות סכום
10,839	624,452	613,613	תגבור אוכלוסייה מיוחדת	למידה
7,820	174,219	166,399	טיפול בפרט	למידה
14,805	329,805	315,000	מרכז למידה צד"ל	למידה
33,464				למידה סכום
158,417	6,240,181	6,081,764		

נתוני שנת 2009 מעלים כי בשנה זו העבירה הרשות המקומית סך של 6,240,181 ₪ למתנ"ס פירסט לשם מימון משכורות של כ- 250 עובדים וכתקורה ניהולית למתנ"ס בגין פעילותו וניהולו את כח אדם זה. משום היקפה הכספי העצום של העסקת עובדים בדרך זו, מצאה הביקורת לנכון לבדוק את הליך ואופן ההעסקה על כל היבטיהם.

3. הבסיס החוקי:

חוק העסקת עובדים ע"י קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996 [תיקון אחרון: 4/03/10].
 12א. העסקת עובד של קבלן כוח אדם [תיקון: תש"ס, תשס"ג, תש"ע] (א) לא יועסק עובד של קבלן כוח אדם אצל מעסיק בפועל תקופה העולה על תשעה חודשים רצופים; יראו רציפות בעבודה לענין סעיף זה אפילו חלה בה הפסקה לתקופה שאינה עולה על תשעה חודשים.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי השר, במקרים חריגים, להתיר העסקת עובד אצל מעסיק בפועל תקופה העולה על תשעה חודשים, ובלבד שתקופת ההעסקה הכוללת אצל אותו המעסיק בפועל לא תעלה על חמישה עשר חודשים.

(ג) הועסק עובד כאמור אצל אותו מעסיק בפועל תקופה העולה על תשעה חודשים רצופים או על תקופה נוספת שהוארכה לפי סעיף קטן (ב), ייחשב העובד כעובד המעסיק בפועל, בתום תקופת תשעת החודשים או תקופת ההארכה, לפי הענין.

(ד) נחשב עובד של קבלן כוח אדם כעובדו של המעסיק בפועל כאמור בסעיף קטן (ג), יצורף ותק העובד בתקופת העסקתו על ידי קבלן כוח האדם אצל אותו מעסיק בפועל, לותק העובד בתקופת העסקתו אצל המעסיק בפועל.

סעיף 12א' לחוק חברות כוח אדם קובע, כי עובד לא יועסק מעל 9 חודשים אצל אותו מעסיק באמצעות חברת כח אדם. לפיכך, ייאלץ כל מעסיק, בתום 9 חודשי ההעסקה, לבחור באם לקלוט את העובד לשורותיו או לסיים העסקתו אצלו. החוק אינו אוסר על חברות כח אדם להעסיק את העובד מעל 9 חודשים, ובלבד שלא יועסק אצל אותו מעסיק. יישומו של סעיף זה בחוק נדחה במהלך השנים, אך ב-1.1.2008 הוא אושר ונכנס לתוקף.

הביקורת מציינת כי העסקת עובדים הנה תולדה של רצונה של העירייה שלא ליצור זיקה ויחסי עובד מעביד בין עובדים אלה לבינה. עם זאת ועל אף שהמתנ"ס אינו עונה בהגדרה מלאה למונח "חברת כח אדם" הביקורת מעירה כי בין העובדים אשר מועסקים דרך המתנ"ס ישנם כאלה אשר כנראה המשך העסקתם כעובדי המתנ"ס ולא כעובדי העירייה, אינה חוקית.

פועלים ועובדים ארעיים

173. ראש העירייה רשאי להעביד עובדים ופועלים בשירות העירייה לפי שכר יומי הנוהג לגביהם, ככל הדרוש לביצוע עבודות שיש עליהן הרשאה בתקציב השוטף שאושר בהתאם להוראות הפקודה.

דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד ביקורת [תיקונים: התשל"ט, התש"ן, התשנ"ה (מס' 2), התשס"א (מס' 4), התשס"ב (מס' 3), התשס"ג, התשס"ד (מס' 3), התשס"ה (מס' 3)]

170. (א) ראש העירייה רשאי למנות לעירייה עובדים שלא הוזכרו בסעיף 167 למשרות שיש עליהן הקצבה בתקציב המאושר.
 (ב) לא יתמנה אדם לעובד עירייה לרבות למשרות המנויות בתוספת החמישית, למעט המנהל הכללי, אלא לאחר שראש העירייה או מי שהוא הסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי על פי כללים לפי סעיף קטן (ג).
 (ד) לא תחול חובת מכרז לפי סעיף קטן (ב) על משרות שלהן מתקבל אדם באמצעות לשכת תעסוקה לפי חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959.

4. סוגי התקשרויות עם עובדים:

נמצא כי עובדים אלה מחולקים לשתי קטיגוריות. קטגוריה אחת הנה של עובדים שעתיים המקבלים את שכרם עבור שעות הדרכה שהם מספקים בתחום המקצועי שלהם. קטגוריה שניה הנה של עובדים המועסקים במשכורת חודשית. לעובדים אין חוזה העסקה כדת וכדין המסדיר את חובותיהם ואת זכויותיהם.

אופי עיסוקם של עובדים אלה ניתן אף הוא לסיווג בשתי קטגוריות. קטגוריה אחת הנה של עובדים הנותנים שירותים המוגדרים כחוגים כמו למשל שיעורי מוסיקה, ביי"ס לכדורגל, מפעלי ספורט וכיו"ב בעוד שקבוצה שניה של עובדים הנה של כאלה אשר מספקים שירותים כחלק אינטגרלי בתוך מחלקות העירייה כמו למשל עובדים המועסקים במחלקת הקליטה, ברווחה החינוכית ובמסגרת של סייעות ביום לימודים ארוך.

5. תהליך קליטת העובדים:

הביקורת העלתה כי עובדים אלה נקלטים מבלי לעבור תהליך קליטה באגף משאבי אנוש בעיריית טבריה. קליטתם וכך גם הפסקת עבודתם, נעשית ע"י מנהלי המחלקות המעבירים הוראה לקליטת העובדים למנהל המתנ"ס כמו גם להפסקת עבודתם.

6. שונות בשכר עובדים:

נמצא כי שכרם של עובדים אלה נקבע ע"י מנהלי המחלקות שם הם העובדים. לעתים מדובר בעובדים המועסקים בשתי מחלקות שונות בתעריפי עבודה שונים.

קביעת תנאי השכר לא מתואמת עם אגף משאבי אנוש בעירייה אשר משמש כחותמת גומי לאישור השכר ולא מעבר לכך. כך למשל, שכרם של עובדי הרווחה החינוכית המועסקים באמצעות המתנ"ס נע בין 50 ₪ לשעה עד 120 ₪ לשעה וכך למשל שכרם של עובדים במחלקת הקליטה נע בסכומים של 30, 35, 40, 45, 50, 60, 70 שקלים לשעה ויש כאלה המשתכרים אף 120 ₪ לשעה, הכל ללא כל קריטריונים ידועים וברורים.

כן נמצא כי ב"מפעלי הספורט" מועסקים שלושה "רשמים" בשכר של 21 ₪ לשעה בעוד שרשם רביעי מועסק בשכר של 50 ₪ לשעה.

כאמור, ממצאי הביקורת מעלים כי את שכרם של עובדים אלה קובעים מנהלי המחלקות. נתוני שכר אלה לא מקבלים את אישורה של העירייה בין כשמדובר באגף משאבי אנוש ובין כשמדובר במנכ"ל העירייה.

אגף משאבי אנוש אינו מצוי בתהליך ההעסקה ולבד מקבלת החלטות על שינויים בהיקפי משרה של עובדים אין לו כל השפעה או כל יכולת בדיקה על דרך העסקת העובדים.

איסור עבודות-חוץ

177. עובד-עירייה לא יעסוק ולא ישתתף, במישרין או בעקיפין, בעבודות-חוץ. פקודת העיריות [נוסח חדש]

176. בסעיפים 177-181 -

- "עבודות-חוץ" - כל עסק או עבודה מחוץ לשירות העירייה, למעט -
- (1) עבודה ציבורית שלא על מנת לקבל פרס;
 - (2) עבודה מדעית, אמנותית או ספרותית ללא התקשרות קבועה;
 - (3) השקעת-הון וקבלת רווחים ממנה שאין אתן עבודה או עיסוק;
- "עובד-עירייה" - עובד-עירייה המשמש בקביעות במשרה מלאה.

הוראות החוק המהוות את הבסיס החוקי לעבודת העירייה קובעות בין היתר תנאים והגבלות באשר לעבודה נוספת.

היתר עבודת-חוץ על-מנת לקבל פרס במקרים מיוחדים – פקודת העיריות (נוסח חדש) סימן ב: סייגים לשירות בעירייה:

180. (א) רשאית מועצה, במקרים מיוחדים, להתיר לעובד העירייה לעסוק בעבודת-חוץ גם על מנת לקבל פרס, אלא שבנוגע לפקידי העירייה שנתמנו לפי הסעיפים 167 ו-169 תהא החלטתה טעונה אישורו של השר.

(ב) אין מועצה רשאית להתיר לעובד 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. עובדים מועסקים בעבודה נוספת:

כאמור, עובדים אלה מועסקים בעירייה או לטובתה אולם בהיותם קשורים בהסכם ההעסקה עם המתנ"ס, חלקם עובדים בעבודה נוספת מבלי לקבל את ההיתר הנדרש ממועצת העיר, על מנת לעסוק בעבודה נוספת ששכר בצדה. יוצא אפוא כי עובדים המועסקים בשירות העירייה לעתים בהיקף משרה מלאה, עובדים בעבודה נוספת העלולה לפגוע בעבודתם בעירייה אם מפאת שעות עבודה מקבילות או אם בגלל ניגודי עניינים ביניהם.

נמצאו עובדים אשר מועסקים במספר משרות בתוך הרשות המקומית. באשר לחלקם נמצא כי יש בהם כאלה המועסקים בעבודה נוספת במשרה מלאה בארגונים אחרים.

הביקורת מעלה כי עובד אחד מקבל משכורת בשלושה פרויקטים שמפעילה העירייה באמצעות המתנ"ס. האחד, ביי"ס לכדורגל השני במפעלי הספורט והשלישי בפרוייקט "עיר ללא אלימות". עלות שכרו בחודש נתון אשר נבדק ע"י הביקורת היה 10,588 ₪. כן נמצא כי בנו מועסק יחד עמו באחד הפרוייקטים.

ממצאי הביקורת מעלים כי עובדים המועסקים בעבודות נוספות אחרות מדווחים לכאורה דיווחים הנחזים ככוזבים ולפיהם אין להם הכנסות ממקורות אחרים. הביטוי לכך הנו בהצהרה שלהם ע"ג טופס 101 שם הם מדווחים כי אינם מועסקים בעבודה נוספת אחרת בעוד שלא כך הם פני הדברים.

8. עובד אשר זכה במכרז בעירייה ומועסק באמצעות מתנ"ס פירסט:

במהלך שנת 2009 החלה הרשות המקומית לאייש משרות בהן הועסקו עובדי תגבור חיצוניים באמצעות עובדים אשר זכו במכרז והתקבלו לעבודה כעובדי עירייה לכל דבר. הביקורת העלתה כי בכל הנוגע לעובדים שנקלטו דרך המתנ"ס הרי שאלה נקלטים ללא מכרז על אף שרמות השכר שלהם מחייבות זאת לכאורה, הן בשל הוראות החוק והן בשל הנורמות הנהוגות בעירייה בכל הקשור לקליטת עובדים, קליטה לאחר קיומו של מכרז.

כך למשל נמצא ברשימה זו עובד אשר להבדיל מאחרים זכה במכרז כדת וכדין בעירייה. למרות זאת, העסקתו הנה באמצעות המתנ"ס ושלא באמצעות הרשות האיש עובד עבודה נוספת באופן שלכאורה אינו יכול לאפשר לו למלא את מכסת השעות הנדרשת ממנו. כמו כן, העובד זוכה לקבל קצובת שעות נוספות גלובלית בסך של 40 שעות חודשיות. הסדר זה של שעות נוספות הניתנות באופן גלובלי חלף לו מהעולם ואינו ניתן לעובדים חדשים שנקלטו בשנים האחרונות. הטבה מעין זו לא הייתה מתאפשרת אילו הועסק העובד באמצעות העירייה, אולם כשמדובר בעבודה דרך המתנ"ס ניתנת לעובד מכסה גלובלית זו.

הביקורת מעירה כי בעבר כשנתנו תוספות גלובליות הן נעשו מתוך הבנה שמדובר במכסת שעות שהעובד שמקבלן אכן מבצע אותן. במקרה זה נטען כי העובד מועסק במקום עבודה נוסף ולפיכך עולה השאלה כיצד ניתן לעבוד במכסת שעות נוספות שכזו בשעה שלעובד יש עבודה נוספת.

בהערת אגב, תמוה מדוע עובד זה אינו נמנה על רשימת עובדי העירייה אלא מקבל משכורתו באמצעות המתנ"ס, זאת על אף שזכה במכרז כדין בעירייה.

9. פיקוח על היקף ושעות עבודה:

נמצא כי מספר עובדים מדווחים כמי שממלאים סך שעות עבודה בהיקף אשר על פניו אינו מתקבל על הדעת. כך למשל עובדת הוראה בבית ספר מועסקת כרכזת חוגים בעירייה ומקבלת את שכרה הגלובלי 4,500 ₪ לחודש, באמצעות המתנ"ס כשעל שכרה מדווח מנהל מחלקת החינוך שאינו אלא בן משפחתה. בנוסף לכך, החל מחודש מאי 2010 נמצאה העובדת מקבלת שכר בסך כולל של 23,000 ₪ בגין עבודה

נוספת על עבודתה בהוראה ועל עבודתה כרכזת חוגים בעירייה – מפעל הקייטנות. יוצא אפוא שבחודשים מאי יוני בהם בתי הספר פעילים מקבלת העובדת שכר בגין עבודתה בשלושה מקומות עבודה בו זמנית. בחודשי הקיץ בהם בתי הספר מושבתים מקבלת העובדת שכר בגין עבודה בשני מקומות עבודה בעירייה. העובדת לא ביקשה ולא קיבלה מעולם אישור לעבודה נוספת בעירייה או מחוצה לה.

נמצא כי עובד אחד מועסק בשלוש מחלקות שונות בעירייה ומקבל את שכרו באמצעות המתנ"ס. העובד מועסק לכאורה בשיעור משרה של 70 אחוז אולם סך שעות העבודה שצבר בחודשים אפריל מאי ויוני 2010 עומד על 153 שעות באפריל, 160 שעות במאי ו- 151 שעות ביוני.

10. שמירה על זכויות עובדים:

הביקורת מוצאת שוב לנכון להעיר כי יש מקום לתת את הדעת לכך שבין עובדים אלה ישנם כאמור עובדים המועסקים על בסיס קבוע, אולם הם נעדרי זכויות, שיעור עבודתם משתנה מבלי שתהיה להם היכולת או הזכות לטעון כנגד שינויים אלה וכל זאת תוך פגיעה מהותית בזכויותיהם כעובדים.

11. תגובת מנהל מתנ"ס פירסט מר יום טוב אליהו:

"כפי שהבאתי לידיעתך, מזה תקופה ארוכה שהנהלת מתנ"ס פירסט והיועץ המשפטי ברשות מתדיינים ביניהם לשנות את אופן התנהלות העבודה במערכת היחסים שבין המתנ"ס לעירייה. במסגרת המאמצים לתיקון הליקויים, פורסם מכרז להפעלת חוגים, צהרונים ומועדוניות. תנאי המכרז כללו הוראות כי הזוכה יפעיל את כלל החוגים המתבצעים במתנ"סים (אופק, גינסבורג, בית יד לבנים). במסגרת הפעלת החוגים הזוכה במכרז הוא זה שיגבה את התשלומים, הוא זה שיבצע את הפרסומים עבור החוגים וידאג לגייס את המדריכים.

ועדת המכרזים בעיריית טבריה החליטה על בחירתה של חברת מרכז קהילתי בטבריה ע"ש פירסט בע"מ, לניהול והפעלת כל המרכזים הקהילתיים, מועדונים וצהרונים. אדגיש שהפעלת המוסדות תהיה ע"י החברה שתפעל בהתאם למטרות החברה בלבד, תנהל ותפעיל בעצמה את תחומי ומוסדות פעילותה, תגייס באופן עצמאי את המועסקים על ידה בתחומים השונים במסגרת נהלים תקינים ו אמות מידה ציבוריות לבחירת עובדים וגיוס כוח אדם מקצועי, לפעילותה בהתאם לצורך

ותקבע את תנאי העסקתם. יישום האמור לעיל יביא לתיקון התנהלות לא נכונה שנמשכה משנת 2000.

12. סיכום והמלצות הביקורת:

כאמור בתגובתו של מנהל מתנ"ס פירסט, נערך מכרז לניהול כוח האדם החיצוני אשר הועסק בעירייה באמצעות מתנ"ס פירסט.

עם זאת ומאחר שמדובר בעובדים אשר מועסקים בתוך העירייה, מן הראוי ששכרם יקבע ע"י אגף משאבי אנוש כפי שנעשה עם כל עובד המגיע מחברת תיגבור כוח אדם חיצונית. מובן כי יש להוציא מתחום אחריותם של המנהלים השונים את האחריות לקביעת שכר העובדים, אף אם הם מועסקים ישירות במחלקות שלהם ולהשאיר נושא זה לאחריות אגף משאבי אנוש.

הביקורת ממליצה לפעול להפסקת עבודתם של עובדים המועסקים במקומות שונים אחרים במשרה מלאה או בכל חלקיות משרה אחרת, אם יש בעבודתם של אותם עובדים במקומות אחרים, כדי להשפיע לרעה על תפקודם בעירייה.

לאור התופעה לפיה עובדים מצהירים הצהרות כזב לפיהן אין הם מועסקים במקומות עבודה אחרים בנוסף לעבודתם בעירייה, יש להביא לידיעתם את החומרה שבדיווח כוזב.