

משרד הפנים

רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול

העסקת עובדים פלסטינים בענף הבניין בישראל

תקציר

רקע כללי

עובדים מן השטחים (להלן - עובדים פלסטינים או פלסטינים או עובדים) מועסקים בישראל מאז תום מלחמת ששת הימים (1967). מספר הפלסטינים המועסקים בישראל בכל ענף מוגבל במכסה¹ שקובע הדרג המדיני בהתאם למצב הביטחוני, הכלכלי והמדיני במדינת ישראל. בספטמבר 2013 הייתה המכסה המרבית של עובדים בענף הבניין 32,500. ההעסקה מותנית בכך שיהיו בידי המעסיק היתרי העסקה (להלן גם - היתר) ובכך שהעובד יחזיק ברישיון עבודה.

בהחלטת ועדת השרים לענייני ביטחון מ-8.10.70² (להלן - החלטת הממשלה מ-1970) נקבע כי "עובד מן השטחים" יקבל, בעובדו בישראל, שכר ותנאים סוציאליים השווים לאלה של כל עובד אחר בישראל בעל נתונים אישיים ומקצועיים זהים, בהתאם לחוק ולהסכמים הקיבוציים.

אגף מדור התשלומים (להלן - אגף מת"ש או האגף) שבמינהל השירות למעסיקים ולעובדים זרים ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות האוכלוסין) שבמשרד הפנים אחראי למתן היתרי העסקה למעסיקים בישראל, לחישוב שכר העובדים ולהעברת ניכויים והפרשות סוציאליות משכרם לרשויות הרלוונטיות. לאגף מת"ש עשרה מדורים בפריסה ארצית.

על פי נתוני אגף מת"ש, באוקטובר 2013 היו 2,889 מעסיקים בענף הבניין, והם החזיקו ב-26,764 היתרי העסקה. בשנים 2011 ו-2012 הסתכמו התשלומים בגין שכר העובדים בכ-868 מיליון ש"ח ובכ-1.138 מיליארד ש"ח, בהתאמה. בחודשים ינואר-אוגוסט 2013 הסתכמו תשלומי שכר העובדים בכמיליארד ש"ח.

1 מספר היתרי ההעסקה של העובדים הפלסטינים שמאשרת הממשלה מפעם לפעם (להלן - המכסה).
2 החלטה ב/1 של ועדת השרים לענייני ביטחון (8.10.70).

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר-יולי 2011, לסירוגין, את אופן תפקודו של אגף מת"ש בנוגע למתן היתרי העסקה למעסיקים בענף הבניין, בחישוב שכר העובדים ובהעברת ניכויים והפרשות סוציאליות משכרם לרשויות הרלוונטיות, לרבות את התיאום בינו ובין יחידת האכיפה למעסיקים במשרד הפנים (להלן - יחידת האכיפה). כמו כן נבדקה התנהלות אגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - אגף החשכ"ל) בנושא החבות האקטוארית של מדינת ישראל לעובדים הפלסטינים ולרשות הפלסטינית בגין תשלומי השכר. בשנת 2013 בוצעו השלמות ועדכונים. בירורים נעשו אצל רשם הקבלנים (להלן גם - הרשם) שבמשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), במשרד הכלכלה (שנקרא עד מרץ 2013 משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה) (להלן גם - משרד התמ"ת) ובמפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים.

הליקויים העיקריים

היעדר אמות מידה להקצאת היתרי העסקה

עד שנת 2011 חולקו 14,500 היתרים למעסיקים לפי בקשותיהם ללא כללים אחידים, פומביים ושוויוניים ולא על פי תבחינים מקצועיים. במאי 2011 הסתכם מספר היתרי ההעסקה בענף הבניין בכ-15,500. במועד זה "צילם" אגף מת"ש מצב זה ואישר לכל מעסיק להמשיך להחזיק את ההיתרים שבידו (להלן - המכסה ההיסטורית), ללא בחינה עניינית של צורכי המעסיק או פעילותו. שתי ועדות שמינה מנכ"ל רשות האוכלוסין במאי ובדצמבר 2011 לקביעת אמות מידה להקצאת היתרים בענף הבניין לא ביצעו את שהוטל עליהן. כ-12,000 היתרים נוספים³ חולקו בשנים 2011-2013 בהסתמך על הבחנה שרירותית בין קבלנים חדשים לוותיקים ועל יסוד המכסה ההיסטורית, שחולקה מלכתחילה באופן לא שוויוני. אופן הקצאת ההיתרים הנוספים הנציח את היעדר השוויון ההיסטורי.

3 באוקטובר 2013 הוחלט על הקצאת 5,000 היתרים נוספים לענף הבניין (החלטת ממשלה 733 מיום 8.9.13). הקצאה זו לא נבחנה על ידי משרד מבקר המדינה.

מתן היתרי העסקה לקבלנים שאינם רשומים בפנקס הקבלנים

אגף מת"ש העניק היתרי העסקה למעסיקים שאינם רשומים כדין בפנקס הקבלנים שברשם הקבלנים, וגם לא שלל היתרים מקבלנים שהתברר כי אינם רשומים, וזאת שלא בהתאם להוראותיו שלו. הדבר הביא לגידול במספר הקבלנים שאינם רשומים וקיבלו היתרים, מ-406 קבלנים בינואר 2012 ל-688 קבלנים ביולי 2013, שבידיהם כ-3,500 היתרים. ביולי 2013 הסתכמה מכסת ההיתרים ב-27,500. משמע שכ-13% ממכסת ההיתרים באותו מועד ניתנה לקבלנים שאינם רשומים. ביולי 2013 העביר אגף מת"ש לרשם הקבלנים לראשונה את שמות הקבלנים המחזיקים בהיתרים לצורך בקרה בדבר רישומם בפנקס הקבלנים.

אי-אכיפת תנאי היתר העסקה

יחידת האכיפה למעסיקים ברשות האוכלוסין מופקדת על האכיפה של העסקת עובדים פלסטינים בהיתר. ואולם, לא מתבצעת העברת מידע סדורה בין אגף מת"ש ובין יחידת האכיפה בנוגע למעסיקים שיש חשש כי הפרו את ההיתר. נוסף על כך, כאשר עובדי היחידה מבקרים באתר בנייה, הם אינם בודקים אם העובדים אשר מועסקים בפועל הם אלה שבגינם ניתנו ההיתרים למעסיק.

השוואת השכר והזכויות הסוציאליות של העובדים הפלסטינים לאלו של העובדים הישראלים

בדצמבר 2013, ארבע שנים לאחר שנחתם הסכם קיבוצי⁴ שהסדיר, בין השאר, את תנאי העסקת העובדים הפלסטינים בענף הבניין, עדיין לא השלים אגף מת"ש את הליך השוואתם של השכר ושל עלות העסקתם של העובדים הפלסטינים בענף הבניין לאלה של העובדים הישראלים לפי החלטת הממשלה מ-1970. יש לראות בחומרה את התנהלות אגף מת"ש אשר אינו מוודא כי עובדים אלה מקבלים את מלוא זכויותיהם החוקיות וההסכמיות, לרבות שכר מינימום ענפי, זכויות מכוח ותק, ימי חג, דמי חופשה ודמי הבראה. תלושי השכר שמנפיק האגף לעובדים הפלסטינים אינם משקפים את מלוא רכיבי השכר שהם זכאים להם.

על פי תנאי היתר העסקה, מעסיק המקבל היתר חייב להעסיק את העובדים בהיקף של משרה מלאה. הנהלת אגף מת"ש מודיעה למדורים מדי חודש מהו המספר המזערי של ימי העסקה המחויבים בתשלום באותו החודש (להלן - ימי מינימום). משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות אגף מת"ש שאפשרה למעסיקים לדווח על העסקת עובדים פחות מימי המינימום. עולה חשש כי מעסיקים שילמו שכר ישירות לעובדים עבור ימי עבודתם ולא דיווחו על כך לאגף מת"ש. בכך אפשר אגף מת"ש למעסיקים לחסוך את התשלומים למס הכנסה ובגין הזכויות הסוציאליות, ולעובדים - לקבל תוספת שכר בלא ניכויים.

4 ב-21.1.10 חתמו התאחדות הקבלנים והסתדרות העובדים הכללית החדשה על הסכם קיבוצי כללי בענף הבניין: בנייה, תשתיות, צמ"ה (ציוד מכני הנדסי), עבודות ציבוריות ושיפוצים. ההסכם הסדיר את שכרם וזכויותיהם של עובדי הענף. ההסכם קבע מפורשות שהוראותיו חלות גם על עובדים פלסטינים.

בול הבריאות והיטל השוואה

בשנת 1994 נחתם הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה. בהסכם נקבע כי מדינת ישראל תנכה משכר העובדים הפלסטינים דמי ביטוח בריאות⁵ (להלן - בול בריאות). עוד נקבע כי המדינה תגבה מן המעסיקים את ההפרש בין שיעור ההפרשות לביטוח הלאומי בגין עובד ישראלי ובין ההפרשות האמורות בגין עובד פלסטיני, כהיטל השוואה. הוסכם כי כספים אלו יועברו מדי חודש לרשות הפלסטינית, לשם מתן הטבות סוציאליות ושירותי בריאות. כספי היטל השוואה ובול הבריאות שנגבו עבור כל הענפים - לרבות ענף הבניין - בגין השנים 2006-2013, והועברו מאגף מת"ש לאגף החשכ"ל, הסתכמו ב-31.12.13 ביותר מ-876 מיליון ש"ח. כספים אלו לא הועברו לרשות הפלסטינית, וסוגיית העברתם נדונה בין נציגי מדינת ישראל לנציגי הרשות הפלסטינית.

כספי הפנסיה

אגף מת"ש, אגף החשכ"ל ואגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר (להלן - אגף שוק ההון) לא התאימו את נוהלי תשלום הפנסיה לעובדים הפלסטינים לתיקוני החקיקה שחלו בנושא משנת 1995, כשנסגרו קרנות הפנסיה הוותיקות לכניסת מבוטחים חדשים.

התשלום לעובדים הפלסטינים בעד זכויותיהם הפנסיוניות מבוצע מהפרשות הכספים וניכויי השכר שגובה אגף מת"ש. את יתרת הפרשות המעסיקים וניכויי השכר לפנסיה מעביר אגף מת"ש לאגף החשכ"ל, והוא מנהל אותם. כספים אלו אינם מנוהלים בהתאם למנגנון איזון אקטוארי.

בדצמבר 2011 הוכנה במשרד האוצר הערכת החבות האקטוארית בגין תשלומי פנסיה לכל העובדים הפלסטינים המועסקים בישראל בכל ענפי התעסוקה ל-31.12.09 (להלן - הדוח האקטוארי). לפי הנתונים המעודכנים לפברואר 2012, השכר היומי המזערי בענף הבניין היה גבוה ב-37%⁶ וב-55%⁷ מהשכר היומי שעליו התבסס הדוח האקטוארי. לנוכח זאת, במועד סיום הביקורת - חמש שנים לאחר שנאספו הנתונים שעליהם התבסס הדוח האקטוארי - עולה חשש כי ההתחייבויות לתשלום כספי הפנסיה גדלו בשיעור ניכר לעומת ההערכה שעשה האקטואר.

- 5 אגף מת"ש מנכה 93 ש"ח משכרו החודשי של כל עובד פלסטיני בעבור שירותי הבריאות שלהם העובד זכאי ברשות הפלסטינית.
- 6 בשבוע עבודה המונה חמישה ימים.
- 7 בשבוע עבודה המונה שישה ימים.

ניגוד עניינים בפעילותה של מנהלת מדור

מנהלת מדור פעלה בניגוד עניינים בכך שפתחה תיק מעסיק לחברה שבבעלות בעלה ובתה. נוסף על כך, היא טיפלה בבקשה של החברה לוועדת חריגים למתן רישיון עבודה עבור עובד ואישרה לחברה דיווח על מספר ימי העסקה הפחותים ממכסת ימי המינימום. לאגף מת"ש לא היו הסדרים לדיווח על זיקות שעלולות להעמיד עובדים בניגוד עניינים.

ההמלצות העיקריות

על הנהלת אגף מת"ש לקבוע ללא דיחוי עקרונות ענייניים, שוויוניים, אחידים ופומביים לחלוקת כל היתרי ההעסקה, שייגזרו מהיקפי העבודה ובשיתוף הגורם המקצועי - רשם הקבלנים. על הנהלת אגף מת"ש להבטיח כי רק קבלנים הרשומים בפנקס הקבלנים יוכלו להחזיק בהיתרי העסקה לעובדים בענף הבניין.

על אגף מת"ש לפעול לאלתר להשוואת תנאי השכר של העובדים הפלסטינים לאלו של העובדים הישראליים, ולתת ביטוי מלא בתלושי השכר לכל התשלומים שלהם זכאים העובדים הפלסטינים. לנוכח ממצאי דוח זה, על אגף מת"ש ואגף החשכ"ל להשלים בהקדם את בחינת האפשרות להעברת השכר נטו לעובדים הפלסטינים באמצעות אגף מת"ש.

על אגף מת"ש ואגף החשכ"ל להתאים את הכללים החלים על ניהול כספי הפנסיה של עובדים פלסטינים לאלה של עובדים ישראלים ולקבוע מי הגורם האחראי לניהול כספים אלה.

על אגף החשכ"ל לבצע הערכה אקטוארית מחודשת על בסיס נתונים מעודכנים וענייניים על שכר העובדים, מספרם וגיל הפרישה, ועל בסיס הנחות מוצא אקטואריות מעודכנות וענייניות הנוגעות לאוכלוסיית העובדים הפלסטינית.

סיכום

ההסדרים החלים על תנאי העסקתם של עובדים פלסטינים במדינת ישראל מגשימים את עקרון השוויון, שהוא מעקרונות היסוד של מדינת ישראל. משרד מבקר המדינה שם לו למטרה לטפל בנושאים חברתיים-כלכליים ולתת תשומת לב מיוחדת לאופן הטיפול של המדינה באוכלוסיות חלשות, המתקשות לעמוד על זכויותיהן. ההגנה על זכויות הפרט במדינת ישראל, ובכלל זה על הזכות הבסיסית לשוויון בתנאי העבודה, היא חובה חוקתית וחוקית החלה על רשויות השלטון, והיא נגזרת ממארג הדינים הישראלי.

לדעת משרד מבקר המדינה, אגף מת"ש כשל בתפקידו להגן על זכויות העובדים הפלסטינים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותו של אגף מת"ש על שלא דאג להשוואת השכר וזכויות העסקה של עובדים פלסטינים לאלה של העובדים הישראלים כעולה מחוקי מדינת ישראל, החלטת הממשלה מ-1970 ומההסכם הקיבוצי החל על עובדי ענף הבניין.

אגף החשב"ל ואגף מת"ש לא התאימו את אופן ניהול כספי הפנסיה של העובדים הפלסטינים לשינויים שחלו בנושא זה בעשורים האחרונים. כמו כן, לא הוכנו דוחות אקטואריים על בסיס נתונים עדכניים והנחות מוצא הרלוונטיות לאוכלוסייה הפלסטינית ועל פי השכר שנקבע בהסכם הקיבוצי.

על אגף מת"ש ואגף החשב"ל לבחון דרכים אחרות שיאפשרו ליישם ביעילות את החלטת הממשלה מ-1970 ולשמור על הזכויות החוקתיות והחוקיות של עובדים שקולם לא נשמע.

נוכח הממצאים שעלו בדוח זה ובחלוף עשרות שנים מתחילת פעולתו של אגף מת"ש בכל הקשור לעובדים הפלסטינים, סבור משרד מבקר המדינה כי יש מקום שהממשלה תבחן את תפקידי האגף ואת המשך הפעלתו בעתיד בנושא זה.



מבוא

עובדים פלסטינים מועסקים בישראל מאז תום מלחמת ששת הימים (1967). חלק מהמעסיקים הישראליים מעדיפים להעסיק עובדים פלסטינים על פני עובדים ישראלים משום שעלות העסקתם קטנה יותר. היווצרות קשרי גומלין בין המשק הישראלי לבין המשק הפלסטיני ובו בזמן צמיחתו המהירה של המשק הישראלי ויצירת פערים ניכרים ביניהם בשכר וברמת החיים, הובילו לכניסה של עובדים פלסטינים רבים לישראל, בייחוד על בסיס יוממות⁸ בענפי החקלאות והבניין.

העסקת פלסטינים בישראל מוגבלת במכסות מרביות⁹, הנקבעות מפעם לפעם על ידי הדרג המדיני על פי המצב הביטחוני, הכלכלי והמדיני בישראל; על המעסיק להחזיק בהיתר העסקה ועל העובד להחזיק ברישיון עבודה (להלן גם - רישיון). ההעסקה מותרת בענפי הבניין, החקלאות, התעשייה, השידות והתיירות. מתן היתרי העסקה למעסיקים בישראל, חישוב שכר העובדים והעברת הפרשות סוציאליות בגין עבודתם מופקדים בידי אגף מת"ש¹⁰. אגף מת"ש מפעיל עשרה מדורי תשלומים בפריסה ארצית (להלן - מדורים).

על פי נתוני אגף מת"ש, באוקטובר 2013 עמד מספר המעסיקים בענף הבניין על 2,889, והם החזיקו ב-26,764 היתרי העסקה.

בשנים 2011 ו-2012 הסתכמו תשלומי השכר לעובדים בכ-868 מיליון ש"ח ובכ-1.138 מיליארד ש"ח, בהתאמה. בחודשים ינואר-אוגוסט 2013 הסתכמו תשלומי השכר בכ-1.006 מיליארד ש"ח.

היתר העסקה למעסיק ורישיון העבודה לעובד הם בעלי ערך כלכלי רב¹¹: היתר העסקה מקנה למעסיק כוח עבודה מיומן, ורישיון העבודה מאפשר לעובד לעבוד ולהשתכר בישראל בשכר הגבוה מזה שמשולם בתחומי הרשות הפלסטינית.

מנהל רשות האוכלוסין, מר אמנון בן עמי, מכהן בתפקידו משנת 2010 (להלן - מנכ"ל רשות האוכלוסין), ומר אהרון ברזאני כיהן כראש מינהל שירות למעסיקים ועובדים זרים ומנהל אגף בכיר מת"ש משנת 1989 ועד מאי 2013 (להלן - מנהל אגף מת"ש). במרץ 2013 מונה מר יואל ליפובצקי לסגן ראש מינהל שירות למעסיקים ועובדים זרים, והוא האחראי בפועל לאגף מת"ש מאז שמנהל אגף מת"ש סיים את תפקידו.

8 כניסה לשטחי מדינת ישראל ויציאה מהם מדי יום ביומו.
 9 מספר היתרי העסקה של העובדים הפלסטינים שאישרה הממשלה.
 10 אגף מת"ש היה בתחילה חלק משירות התעסוקה שבמשרד התמ"ת. בשנת 2008 החליטה הממשלה על הקמת רשות האוכלוסין, אשר תפעל כיחידת סמך עצמאית (החלטת ממשלה 3434 (13.4.08); והחלטת ממשלה 3599 (15.6.08)). הוחלט שהרשות תהיה אחראית ליישום מדיניות הממשלה ולביצוע סמכויות שר הפנים בנוגע לטיפול בנתינים זרים ובתחום האוכלוסין. עוד הוחלט להעביר אל הרשות את תפקידי יחידת הסמך לעובדים זרים שבמשרד התמ"ת (החלטת ממשלה 3887 (3.8.08)).
 11 מדוח הוועדה להסדרה, פיקוח ואכיפה בתעסוקת עובדים פלסטינים בישראל ממאי 2011 עולה כי העסקת עובד פלסטיני מקנה למעסיק יתרון כלכלי משום שעל פי רוב שכרו של העובד נמוך מזה של חברו הישראלי. כמו כן, עובדים פלסטינים מועסקים בעיקר בעבודות שבהן יש מחסור חמור בעובדים ישראלים. הזמינות והמיומנות של העובדים הפלסטינים גדולות בדרך כלל מאלה של עובדים זרים אחרים, וקבלת עובדים אלה מאפשרת לקבלן להתקדם בעבודתו. נוסף לכך, העובדים הפלסטינים "יוממים" (הם חוזרים מדי יום לשטחי הרשות הפלסטינית); כך העסקתם נעשית לכדאית, לעומת עובדים זרים שלגביהם יש למעסיק הוצאות עבור לינה, אשרות שהייה ועבור עמלות לחברות כוח האדם המביאות אותם לישראל וכיוצא ב.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בודק בחודשים פברואר-יולי 2011, לסירוגין, את אופן תפקודו של אגף מת"ש בנוגע למתן היתרי העסקה למעסיקים בענף הבניין ולתשלום ולחישוב שכר העובדים והעברת ניכויים והפרשות סוציאליות משכרם לרשויות הרלוונטיות, לרבות את התיאום בינו ובין יחידת האכיפה. כמו כן נבדקה התנהלות אגף החשכ"ל בנושא החבות האקטוארית של מדינת ישראל לעובדים הפלסטינים ולרשות הפלסטינית בגין תשלומי השכר. במרוצת שנת 2013 בוצעו השלמות ועדכונים. בירורים נעשו אצל רשם הקבלנים שבמשרד השיכון, במשרד הכלכלה ובמפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (להלן - מתפ"ש).

הרקע להעסקת עובדים פלסטינים בישראל

1. עובדים פלסטינים מועסקים בישראל מאז תום מלחמת ששת הימים (1967). החלטת הממשלה מ-1970 הסדירה לראשונה את תשלום השכר והפרשת התשלומים הסוציאליים לעובדים הפלסטינים. נקבע כי "עובד מן השטחים", בעובדו בישראל, יקבל שכר ברוטו ושכר נטו השווה לשכרו של כל עובד אחר בישראל, בעל נתונים אישיים ומקצועיים זהים. עוד נקבע כי עובד כאמור זכאי לתנאים סוציאליים שלהם זכאי כל עובד אחר בישראל בעל נתונים זהים על פי החוק וההסכמים הקיבוציים. בהחלטה נקבע כי אגף מת"ש יפקד על יישומה.

ב-29.4.94 הוסדרו היחסים הכלכליים בין מדינת ישראל ובין הרשות הפלסטינית¹² באמצעות חתימה על הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה¹³ (להלן - הסכם פריז). בין השאר הוסדרו בהסכם גביית התשלומים מהעובדים ומהמעסיקים בגין הזכויות הסוציאליות והעברתם לרשות הפלסטינית.

בשנת 2002 תוקנו¹⁴ חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1994 (להלן - חוק היישום), חוק שירות התעסוקה התשי"ט-1959 (להלן - חוק שירות התעסוקה), וחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן - חוק עובדים זרים). תשלום גמול העבודה לעובדים פלסטינים הוסדר באמצעות אגף מת"ש.

קבלן, שמעוניין להעסיק עובד פלסטיני, מגיש בקשה לקבלת היתר העסקה שרשום בה שם העובד, והבקשה מוגשת במדור הקרוב למקום רישום החברה או לאזור מגוריו. המדור בוחר את עמידת המעסיק בדרישות שנקבעו לקבלת היתר העסקה. במקביל, המדור מעביר את שם העובד המבוקש למתפ"ש ומבקש אישור ביטחוני להעסקתו בישראל. לאחר קבלת האישור, העובד מקבל רישיון עבודה בישראל.

2. בתקופה שבה התנהלה ביקורת משרד מבקר המדינה נערכו שני דוחות ביקורת נוספים באגף מת"ש, כלהלן:

א. ביוני 2011 הכין אגף ביקורת הפנים ברשות האוכלוסין טיוטת דוח בדיקה בנושא "עובדים פלשתינאים בענף הבניה ובענף החקלאות" (להלן - טיוטת דוח ביקורת פנים),

12 על ההסכם חתום ארגון השחרור הפלסטיני.
 13 נספח 6: פרוטוקול בנושא יחסים כלכליים.
 14 בחוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1994 (סעיפים 35-36), נקבע תיקון לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, לפיו תשלום גמול העבודה לעובדים פלסטינים ייעשה דרך מדור התשלומים שבלשכות התעסוקה.

שהעלתה ליקויים בהתנהלות אגף מת"ש. בנובמבר 2011 הגיש מנהל אגף מת"ש למנהלת אגף ביקורת פנים את תגובתו לטיטוט הדוח. באוקטובר 2013 מסרה מנהלת אגף ביקורת פנים לנציגת משרד מבקר המדינה כי הדוח לא הושלם, והממצאים שהועלו בטיטוט הדוח לא הועברו למנכ"ל הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף ביקורת הפנים כי היה ראוי להשלים את דוח הביקורת, להביאו לדיון בהנהלת המשרד ולבצע מעקב אחר תיקון הליקויים.

ב. ביולי 2011 הגישה יחידת הביקורת באגף החשכ"ל דוח ביקורת על אגף מת"ש (להלן - דוח ביקורת החשכ"ל) בצירוף המלצות לתיקון הליקויים, לגבי מיכל עבאדי בויאנג'ו, החשבת הכללית (להלן - החשכ"לית). הדוח הצביע על היעדר בקרות ואמצעי פיקוח בנוגע לתהליכים המבוצעים באגף מת"ש בעניין שכר העובדים הפלסטינים והזכויות הסוציאליות שלהם. כמו כן הוער בדוח על הדרך שבה מנהל אגף החשכ"ל את התחייבויות המדינה לעובדים ולרשות הפלסטינית. דוח ביקורת החשכ"ל המליץ כי הפעילות הכספית של אגף מת"ש, המתנהלת במנותק ממערכת החשבות של משרד הפנים, תוכפף לחשבות זו.

ביוני 2012 פנה מנכ"ל רשות האוכלוסין לסגן בכיר לחשכ"לית בבקשה להכפיף את הפעילות הכספית שמבוצעת באגף מת"ש לאגף החשכ"ל. בסיכום דיון מאותו החודש של נציגי אגף החשכ"ל ונציגי רשות האוכלוסין נכתב כי אנשי אגף החשכ"ל סבורים כי מוטב שהפעילות הכספית של אגף מת"ש תוסיף להתבצע עם הפעילות המנהלית, וכי תיבדק אפשרות למנות סגן חשב באגף מת"ש שיהיה כפוף לחשכ"לית. עוד סוכם כי אגף החשכ"ל יבחן אפשרות להעביר את אחריות היחידה לגוף ממשלתי אחר. על סיכומים אלה חזר סגן בכיר לחשכ"לית במכתב למנכ"ל רשות האוכלוסין מיוני 2012.

נמצא כי מיולי 2011 ועד דצמבר 2013 לא התקבלה החלטה מוסכמת אצל החשבת הכללית ומנכ"ל רשות האוכלוסין בנוגע לתיקון הליקויים שהועלו בדוח ביקורת החשכ"ל, לרבות בעניין הכפפת ניהול הכספים באגף מת"ש לחשבות משרד הפנים או לאגף החשכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל רשות האוכלוסין ולחשכ"לית כי עליהם להביא ליישוב חילוקי הדעות בין אגף החשכ"ל ובין רשות האוכלוסין, כך שייקבע גורם אחד האחראי על הפעילות הכספית ושיוקצו לו האמצעים הנדרשים לביצועה. באם חילוקי הדעות לא יוכרעו בתוך זמן קצר, יש להביא העניין להכרעת שר האוצר ושר הפנים.

קביעת אמות מידה להקצאת היתרים

מבקר המדינה העיר בדוחות קודמים¹⁵ כי הקצאת משאבים ציבוריים צריכה להיעשות על פי אמות מידה אובייקטיביות ושוויוניות, וכי ראוי שיינתן ביטוי מנומק ורישום המתעד את הקשר בין אמות המידה שנקבעו לבין תכנית העבודה המומלצת בידי הדרג המקצועי.

1. על פי מסמכי אגף מת"ש, מכסות ההעסקה המרביות בענף הבניין נקבעו בהחלטות משותפות של שרי התמ"ת והביטחון, ובשנת 2008 עמדה המכסה על 14,500. מינואר 2008 ועד ספטמבר 2013 אישרה הממשלה 20,000 מכסות נוספות, מהן 18,000 בענף הבניין, כמפורט בטבלה שלהלן.

לוח 1

החלטות ממשלה לתוספת מכסות להעסקת עובדים פלסטינים

תאריך ההחלטה	מספר ההחלטה	מכסת ההיתרים שנקבעה בהחלטה	ענף הבניין
13.4.08	3436	5,000	*5,000
25.7.12	4970	5,000	5,000
18.10.12	5164	5,000	**3,000
8.9.13	733	5,000	5,000
	סה"כ	20,000	18,000

* באוגוסט 2008 החליטו שר האוצר דאז ושר התמ"ת דאז על הקצאת 1,000 מכסות מכלל ה-5,000 באופן מידי. ב-10.2.11 החליטה הממשלה על מימוש הקצאת 4,000 היתרים נוספים (החלטת ממשלה 2839).
** בנובמבר 2012 החליטה הממשלה על מימוש 3,000 מכסות מכלל ה-5,000 שנקבעו בהחלטת ממשלה 5164.

בספטמבר 2013 עמדה המכסה המרבית בענף הבניין על 32,500 היתרים.

עד שנת 2008 לא הוגבלו מספר היתרי ההעסקה שניתנו למעסיקים, וההיתרים חולקו לפי בקשות המעסיקים וללא כללים אחידים, פומביים ולפי תבחינים מקצועיים. בינואר 2008 החזיקו המעסיקים ב-12,510 היתרי עבודה. כלומר, שיעור ניצול המכסה המרבית עמד על כ-86%.

2. באפריל 2008 החליטה הממשלה¹⁶ להסדיר הקצאת מכסה של 5,000 היתרים להעסקת עובדים פלסטינים; לקבוע נוהל בין שרי הבינוי והשיכון (להלן - שר השיכון), האוצר, התמ"ת והביטחון שיבהיר באילו עבודות יעסקו העובדים הללו. עוד נקבע בהחלטה כי השרים האמורים יכינו הצעה מוסכמת לחלוקת העובדים על פי ענפים ויביאוה לאישור הממשלה.

באוגוסט 2008 הודיע שר האוצר דאז, מר רוני בר-און, לשר הביטחון דאז, מר אהוד ברק, כי הוסכם עם שר התמ"ת על הקצאת 1,000 היתרים מתוך ה-5,000 באופן מידי.

15 מבקר המדינה, דוח שנתי 54 (2004), בפרק על התקצוב והבקרה התקציבית במשרד הבינוי והשיכון, עמ' 315, 320. ראו גם דוח שנתי 50 (2000), עמ' 201; דוח שנתי 44 (1994), עמ' 142.
16 החלטת ממשלה 3436 (13.4.08).

באוגוסט 2008 פרסם מנהל אגף מת"ש הנחיות להקצאת 1,000 היתרים (להלן - חוזר 16/08). בחוזר נקבע כי העובדים יועסקו בעבודות הללו: בנאות, רצפות, ברזלנות, טייחות, טפסנות ובעבודות פיתוח ותשתיות. עוד נקבע כי עבור קבלנים רשומים שקיבלו בעבר היתרי העסקה (להלן - קבלנים ותיקים) ישמש מניין העובדים המועסקים אצלם בפועל בסיס לחלוקת המכסה החדשה למעסיק, כך: קבלן המעסיק יותר מעשרה עובדים יוכל לקבל תוספת עובדים של עד 15%; קבלן המעסיק פחות מעשרה עובדים יוכל לקבל תוספת של עד שני עובדים, כלומר סך כל המכסה למעסיק, כולל התוספת, לא תעלה על עשרה עובדים. קבלני בניין רשומים שלא קיבלו בעבר היתרי העסקה (להלן - קבלנים חדשים) יוכלו לקבל עד שלושה עובדים ל"תקופת הביניים". קבלני שיפוצים הנמצאים בתהליך של הנפקת רישיון קבלן (בעניין זה ראו להלן, בפרק הרישום בפנקס הקבלנים) יוכלו לקבל תוספת של עובד אחד בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף מת"ש כי ככלל תיתכן קביעת תבחינים, המבדילה בין מעסיק חדש לוותיק. עם זאת, ההבחנה צריכה להיעשות בשקיפות על פי שיקולים ענייניים ואחידים, שאינם גורמים לפגיעה שרירותית בשוויון ובחופש העיסוק. בפועל, החלוקה שנקבעה העדיפה קבלנים ותיקים על פני חדשים ופגעה בשוויון בין קבלנים המבקשים היתרי העסקה: קבלן שהחזיק בהיתרים רבים יותר זכה להקצאה גדולה ואילו קבלן שמלכתחילה החזיק במספר קטן של היתרים קיבל תוספת קטנה בלבד. חלוקה זו הקנתה יתרון לקבלנים ותיקים שכבר העסיקו יותר מעשרה עובדים.

בתשובת אגף מת"ש למשרד מבקר המדינה מפברואר וממרץ 2014 (להלן - תשובת אגף מת"ש) נטען כי הנהלת אגף מת"ש סברה שיש לתת מכסת היתרים גדולה יותר לקבלנים אשר הוכיחו בעבר העסקה שוטפת ותקינה של עובדים פלסטיניים לעומת קבלנים שעדיין לא עמדו במבחן והוכיחו את עצמם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אגף מת"ש לא בדק את מתכונת ההעסקה השוטפת של הקבלנים, ואת תקינותה וסדירותה (ראו להלן בפרק על תשלום השכר והזכויות הסוציאליות). כמו כן, בדיקה זו אינה עניינית לסוגיית השוויון בהקצאת משאבים בין מעסיקים ותיקים למעסיקים חדשים.

עוד עלה בביקורת כי "תקופת הביניים" לא הוגדרה בחוזר 16/08. מינהל תקין מחייב שהזמן לקבלת היתר יוגדר באופן ברור ומדיד.

3. באפריל 2009 כתב מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים לשעבר (להלן - מנהל יחידת הסמך לשעבר), לראש רשות האוכלוסין דאז (להלן - ראש רשות האוכלוסין דאז) כי "בפועל, לכאורה במשך שנים רבות לאחור לא הופעל הליך להקצאת היתרים להעסקת פלסטינאים, העומד בסטנדרטים ובכללים שחלים על הקצאת ההיתרים בתחומים האחרים".

בעקבות פנייה של עמותת "קו לעובד", ביוני 2009 הורה ראש רשות האוכלוסין דאז למנהל אגף מת"ש להעביר לידי בתוך שבוע נוהל או הצעת נוהל להקצאת היתרים להעסקת עובדים פלסטינים בענף הבניין, הכולל אמות מידה ברורות לחלוקה. באותו החודש השיב מנהל אגף מת"ש לראש הרשות דאז כי חוזר 16/08 מעגן את הקריטריונים להקצאת ההיתרים.

באוקטובר 2009 כתב מנהל יחידת הסמך לשעבר למנכ"ל משרד הפנים ומ"מ ראש רשות האוכלוסין דאז, כדלהלן: "בתחום הפלסטינאים בוצעה הקצאה, לכאורה לפני עשרות שנים ומאז מאושרות הקצאות על בסיס מזדמן של החלטות ממשלה המגדילות את מכסת ההיתרים ו/או היתרים פנויים כתוצאה מיתור הזכאים או ביטול עקב פעילות אכיפתית בנושא. בכל

מקרה התוצאה עגומה היות והנהנים הגדולים הינם אותם גורמים שבעבר הרחוק קיבלו הקצאות בהיקפים גדולים ומאז עולם כמנהגו נוהג.

מן האמור עולה כי משך שנים חולקו היתרים למעסיקים לפי בקשותיהם, בלי שנקבעו מבעוד מועד אמות מידה אחידות, ידועות ושוויוניות לחלוקתם, למרות החשיבות הכלכלית הרבה שיש לשיטת חלוקת ההיתרים.

4. בינואר 2010 החליטה הממשלה להקים צוות בין-משרדי בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל ובהשתתפות נציגי משרדי הביטחון, הפנים, המשפטים, החוץ, ביטחון הפנים, האוצר, התמ"ת, החקלאות ופיתוח הכפר ונציגים נוספים. נקבע שצוות זה ישמש בתור הוועדה להסדרה, פיקוח ואכיפה בתעסוקת עובדים פלסטינים בישראל¹⁷ (להלן - הוועדה להסדרה) ויגבש המלצות בנושא. בין השאר הוטל על הוועדה להסדרה לבחון את סוגיית אמות המידה לקביעת היקף מכסות ההעסקה של עובדים פלסטינים, בהתחשב בהשפעות שיש לכך על שוק התעסוקה הישראלי בענפי המשק השונים.

א. במאי 2011 סיימה הוועדה להסדרה את עבודתה והגישה את מסקנותיה לממשלה (להלן - דוח הוועדה להסדרה). הוועדה להסדרה המליצה בין השאר על הקמת צוות בין-משרדי נוסף שיעסוק בחלוקת ההיתרים בין ענפי המשק הזכאים על פי החוק להעסיק עובדים לא-ישראלים. הומלץ כי הצוות יקבע אמות מידה שוויוניות לחלוקת כל ההיתרים בין המעסיקים. מזכירות הממשלה הודיעה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2014 כי דוח הוועדה להסדרה הועבר לידיעת חברי הממשלה ביולי 2011.

עד נובמבר 2013 לא נערך דיון בממשלה על מסקנות דוח הוועדה להסדרה.

ואולם, עוד קודם שסיימה הוועדה להסדרה את עבודתה, ב-10.2.11 החליטה הממשלה להקצות 5,250 היתרים להעסקת עובדים פלסטינים כך: 4,000 לענף הבניין שאושרו בהחלטה מ-2008¹⁸ ו-1,250 - בענפים שייקבעו¹⁹ (להלן - החלטת ממשלה 2839).

ב-22.2.11 הודיע מנהל אגף מת"ש לסמנכ"ל בכיר במשרד התמ"ת דאז ולרע"ץ כלכלה במשרד הביטחון דאז כי קודם כל יופץ לציבור נוהל להגשת בקשות, ורק לאחר קבלת הבקשות ובדיקתן יופץ חוזר בעניין אופן חלוקת ההיתרים. ב-14.3.11 כתב מנהל אגף מת"ש ליועץ המשפטי של רשות האוכלוסין כי "שיטת החלוקה טרם נקבעה, שזה העיקר בכל המהלך. אנו מקבלים את הבקשות, נבחן אותם ואת ריכוז הבקשות נביא להתייעצות... ורק אז תתקבל החלטה לאופן החלוקה". ב-22.3.11 פרסם מנהל אגף מת"ש לציבור נוהל להגשת בקשות לקבלת היתרים (להלן - חוזר 15/11).

ב-9.5.11 מינה מנכ"ל רשות האוכלוסין ועדה בין-משרדית לקביעת אמות מידה לחלוקת 4,000 ההיתרים בענף הבניין (להלן - הוועדה לקביעת קריטריונים בבניין) בראשות מנהל אגף מת"ש. בוועדה היו חברים נציגים של רשות האוכלוסין ומשרדי האוצר, התמ"ת, השיכון והביטחון.

17 החלטת ממשלה 1274 (24.1.10).

18 בהחלטת ממשלה 3436 (13.4.08).

19 החלטה חכ/106 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) מ-9.1.11, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה 2839 (חכ/106) (10.2.11) (להלן - החלטה 2839).

ב. הוועדה לקביעת קריטריונים בבניין התכנסה לדיון פעם אחת בלבד, ב-31.5.11 (להלן - דיון הוועדה או הדיון). בדיון ציינ מנהל אגף מת"ש כי חלוקת ההיתרים להעסקת עובדים פלסטינים לא נבדקה שנים רבות, והיא נעשית שלא על פי כללים ברורים ועדכניים. לכן, לא ניתן להסתמך עליה לחלוקת 4,000 ההיתרים (שאושרו בהחלטת ממשלה 2839), ויש לאשר שיטת חלוקה חדשה.

נמצא כי בדיון הוועדה הועלו הצעות שונות להסדרת תנאי הסף לקבלת היתרים. ואולם, היות שחוזר 15/11 פורסם לציבור כחודשיים לפני כינוס הוועדה לקביעת קריטריונים בבניין, החליטו חבריה כי "בנסיבות אלו, ומבלי שהייתה לוועדה אפשרות לבדוק את הנושא לעומק, הועדה מציעה ל"מנכ"ל רשות האוכלוסין] לשקול לקבל את הצעת הנוהל שהציע [מנהל אגף מת"ש]" בתיאום עם התאחדות הקבלנים והבונים בישראל (להלן - ההתאחדות או התאחדות הקבלנים), "תוך ביצוע התיקונים שציינו בפרוטוקול הדיון הראשון של הועדה. ההיתרים יינתנו עד ליום 30.4.12. במקביל ולאחר, להקים ועדה נוספת, שמטרתה לקבוע שיטת חלוקה לגבי מכלול ההיתרים להעסקת פלשתינאים תוך ביצוע בדיקות עומק וזימון נציגים כפי שתראה לנכון. ועדה זו תצטרך לגבש את המלצותיה... תוך תקופה שלא תעלה על שלושה חודשים על מנת שניתן יהיה להקצות את כלל ההיתרים על פי השיטה החדשה עליה יוחלט עד למועד פקיעת ההיתרים שיונפקו ביום 30.4.12."

לדעת משרד מבקר המדינה, פרסום חוזר 15/11 על ידי מנהל אגף מת"ש כטרם קביעת אמות מידה לחלוקת ההיתרים פגע בסדרי מינהל תקין. עבודת הוועדה לקביעת קריטריונים בבניין התייחרה שעה שחבריה אישרו להמשיך את חלוקת ההיתרים ללא כל אמות מידה, בלי שנבחנו צורכי הקבלנים העדכניים ובלי שהתחשבו בהיתרים שהקבלנים כבר מחזיקים בהם. הערות חברי הוועדה לא יצאו אל הפועל ואף לא הייתה בהן כל תועלת משום שחבריה קיבלו את עמדת מנהל אגף מת"ש ונציג התאחדות הקבלנים.

בתשובת אגף מת"ש נמסר כי החלטת מנהל אגף מת"ש לפרסם לקבלנים את חוזר 15/11 נעשתה בתום לב והסתמכה על ניסיונו רב השנים בתחום, תוך היוועצות עם נציג התאחדות הקבלנים. עוד נמסר כי סוכם שבחלוקת ההיתרים הבאות ייעשה פרסום הגשת הבקשות רק לאחר תיאום עם ועדה מייצעת.

בתשובת משרד הכלכלה (לשעבר משרד התמ"ת) למשרד מבקר המדינה מפברואר 2014 (להלן - תשובת משרד הכלכלה) נמסר כי הוועדה נדרשה לחלוקה מהירה של מכסות ההיתרים ולא רק לקביעת הקריטריונים. בדיקת ההיתרים ומידת מיצוּם בפועל הייתה דורשת זמן רב מחברי הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הכלכלה כי כתב המינוי של הוועדה לא הגביל את זמן פעילותה.

ג. ב-12.6.11 נחתם הסכם בין משרד האוצר, רשות האוכלוסין והתאחדות הקבלנים בנושא "עובדים זרים ועידוד תעסוקת עובדים ישראלים". בהסכם נקבע כי הוא מותנה בשמירת מכסת ההיתרים הקיימת להעסקת עובדים פלסטינים, שעמדה במועד חתימת ההסכם על 19,500 היתרים.

ב-21.6.11 פרסם מנהל אגף מת"ש נוהל רענון כללי לאגף מת"ש בנוגע להעסקת העובדים. ב-22.6.11 הציג מנהל אגף מת"ש למנכ"ל רשות האוכלוסין את עיקרי עבודת הוועדה לקביעת קריטריונים בבניין, ובכלל זה את ההמלצה להקים ועדה נוספת שתקבע שיטת חלוקה לגבי מכלול ההיתרים להעסקת פלסטינים ליום 30.4.12.

ב-22.6.11 פרסם מנהל אגף מת"ש לציבור את אמות המידה להקצאת עובדים פלסטינים, כפי שאומצו על ידי מנכ"ל רשות האוכלוסין: בבנייה למגורים ותעשייה יקבל מעסיק חדש היתר לעובד לכל 800 מ"ר, ומעסיק ותיק יקבל היתר לעובד לכל 1,000 מ"ר. בבנייה של תשתיות יוקצה היתר אחד לכל 500,000 ש"ח מכלל ההיקף הכספי של הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל אגף מת"ש ולמנכ"ל רשות האוכלוסין כי לא נמצאו מסמכים המעידים מי החליט על אמות המידה האלה וכיצד התגבשו, ומה הייתה תשתית הנתונים שעל בסיסה הן נקבעו. כאמור, הוועדה לקביעת קריטריונים לבניין שהייתה אמורה לנסח אותם, לא עשתה כן. סדרי מינהל תקין מחייבים ביצוע של הליך קבלת החלטות סדור ומבוסס.

5. בדיון הוועדה לקביעת הקריטריונים בבניין עדכן מנהל אגף מת"ש את חבריה כי עד אותו הזמן (31.5.11) הוקצו לענף הבניין 15,500 היתרי העסקה (המכסה ההיסטורית), בלא שנקבעו אמות מידה להקצאתם. חברי הוועדה הציעו להתחשב בעת הקצאת 4,000 ההיתרים החדשים בהיתרים שהוקצו לקבלנים במסגרת המכסה ההיסטורית. אולם מפרוטוקול הדיון מ-31.5.11 עולה כי מנהל אגף מת"ש ונציגי התאחדות הקבלנים "הסבירו כי הדבר אינו נדרש או אפשרי לדעתם".

בביקורת עלה כי חברי הוועדה האמורה קיבלו את עמדת מנהל אגף מת"ש ונציגי התאחדות בלי שדרשו ורשמו לכך הנמקה. לפיכך, בחלוקת 4,000 ההיתרים החדשים לא התחשבו חברי הוועדה ולא לקחו בחשבון היתרים שכבר הוקצו לקבלנים במסגרת המכסה ההיסטורית.

בתשובות אגף מת"ש ומשרד הכלכלה נמסר כי חברי הוועדה ראו לנגד עיניהם את הצורך בחלוקה מהירה של מכסות ההיתרים, בין השאר בשל הכורח לאזן בין אינטרסים ביטחוניים ובין חלוקה שוויונית סבירה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הצורך בחלוקה מהירה של מכסות אינו מצדיק סטייה מהחובה לפעול בשוויון בהקצאת משאבים כלכליים על ידי המדינה, בייחוד מאחר שלאגף מת"ש היו כמעט שנתיים להיערך לקביעת אמות המידה לחלוקת ההיתרים. יתרה מכך, בדיוני הוועדה להקצאת היתרים לא ניתן ביטוי לדחיפות ההקצאה בשל צורך ביטחוני אלא רק לדחיפות בשל מצוקת הקבלנים ומחסור בעובדים.

מהביקורת עלה כי המכסה ההיסטורית חולקה בשיטה שבה כל קבלן הגיש בקשה לכמות העובדים שנדרשה לו. כשהייתה מכסת היתרים פנויה לחלוקה, קיבל הקבלן את מניין העובדים שביקש ללא בדיקה בדבר היקפי עבודתו. בין השאר מסרו מנהלי המדורים כי בתקופות שלא היו מכסות היתרים לחלוקה, לא נפתחו תיקים חדשים בחלק מהמדורים, ולא נרשמו במערכת הממוחשבת באופן שוטף ורציף בקשות לקבלת עובדים. זאת, מאחר ששיטת שכר העידוד הנהוגה באגף מת"ש מבוססת על משך הזמן שחלף ממועד קבלת הבקשה ועד קבלת היתר ההעסקה; ככל שהזמן בין הבקשה לקבלת ההיתר היה קצר יותר, התגמול של עובדי המדורים

היה גבוה יותר. בהיעדר מכסות היתרים להקצאה, נמנעו עובדי המדורים מרישום בקשות חדשות מיד עם קבלתן. כאשר הודיעה הנהלת האגף על מכסות היתרי העסקה פנויות לחלוקה, בחלק מהמדורים יצרו עובדי המדור קשר טלפוני עם קבלנים והזמינו אותם להגיש בקשות חדשות לעובדים.

נמצא שהמדורים הפזורים ברחבי הארץ לא פעלו באחידות לעניין רישום התיקים במערכת הממוחשבת, על אף שכל המדורים שייכים לאותה רשות מינהלית. התנהלות זו מעידה על היעדר מדיניות ברורה ואחידה של הנהלת אגף מת"ש בעניין כה בסיסי בעבודת המדורים - פתיחת תיקי מעסיקים. זאת ועוד, התנהלות זו אינה מאפשרת מתן הזדמנות שווה להצעת הצעות, וכפועל יוצא מכך היא פוגעת בעקרונות השוויון.

נוסף על כך העלתה הביקורת כי משנת 2008 פרסם מנהל אגף מת"ש חוזרים בדבר חלוקת ההקצאות שבהם התבססו אמות המידה על ההבחנה בין קבלנים חדשים לקבלנים ותיקים - הבחנה שנקבעה בדרך שרירותית. לגבי קבלן ותיק, בחלק מההקצאות נקבעה ההקצאה החדשה כאחוז מסוים מסך העובדים שכבר מועסקים על ידו. כלומר, מכסת ההיתרים שבה החזיק הקבלן שימשה בסיס לקבלת הקצאות נוספות בשיעור הנגזר מן המכסה שלו בפועל.

מהאמור לעיל עולה כי מלכתחילה הוקצו מכסות על סמך אקראיות, היעדר שקיפות וחוסר אחידות. נקודת מוצא הנשענת על חלוקה זו כדי ליצור מפתח להקצאה עתידית של היתרים גורמת להנצחת היעדר השוויון ההיסטורי. אילו הושתתה החלוקה הראשונית על אדנים של אמות מידה ברורות, היה אפשר ליצור הסדרים המסתמכים על המצב ההיסטורי ובשינויים המתחייבים מן הנסיבות. ואולם, אגף מת"ש "צילם" תמונת מצב של העסקת העובדים והכשיר אותה ללא כל בחינה עניינית ושוויונית. ברבות השנים, כשחולקו הקצאות נוספות, הן ניתנו פעמים רבות על סמך מכסות ההיתרים שהיו בידי הקבלנים מלכתחילה. כך התגבשה שיטה שלפיה יועדו מכסות של היתרי העסקה בהקצאות לא שוויוניות, והן הוסיפו אפוא לשמש בסיס להקצאות נוספות שחולקו אף הן ללא מדדים שוויוניים.

א. בחוזרים שפרסם אגף מת"ש משנת 2011 נקבע כי עד 30.4.12 תתבצע חלוקה מחדש של המכסה ההיסטורית. כבר ביוני 2011 הוכנה רשימה של המכסה ההיסטורית, והיא כללה 2,143 קבלנים שהיו ברשותם 14,693 היתרים.

לצורך החלוקה מחדש, בנובמבר 2011 מינה מנכ"ל רשות האוכלוסין את חברי הוועדה לקביעת קריטריונים בבניין לכהן גם כחברי הוועדה הבין-משרדית לקביעת קריטריונים לחלוקת המכסה הכללית של העובדים הפלסטינים בענף הבניין (להלן - הוועדה השנייה לקביעת קריטריונים).

ב. ממסמכי אגף מת"ש עולה כי הוועדה השנייה לקביעת קריטריונים התכנסה לחמישה דיונים בין דצמבר 2011 לאפריל 2012.

(1) סדרי ניהול תקינים מחייבים רישום פרוטוקולים שישקפו את הדיונים ואת הליך קבלת ההחלטות.²⁰

20 ראו בג"ץ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו ואח', פ"ד נט(3) 817, עמ' 821-822 (2004).

הביקורת העלתה כי אין באגף מת"ש את מלוא הפרוטוקולים מדיוני הוועדה האמורה.

(2) כאמור, הוועדה השנייה לקביעת קריטריונים התכנסה בפעם האחרונה באפריל 2012. גם הוועדה הזאת לא הגישה מסמך מסכם ובו המלצות למנכ"ל ולא קבעה אמות מידה לחלוקת המכסה ההיסטורית, דהיינו - לא השלימה את שהוטל עליה.

ג. מפנייה של מנכ"ל רשות האוכלוסין למנכ"ל משרד השיכון ממאי 2012 עולה כי הוועדה השנייה לקביעת קריטריונים המליצה למנכ"ל רשות האוכלוסין לבחון את העברת הטיפול בהיתרי העסקה לפלסטינים והתשלומים בגינם למשרד השיכון.

ביוני 2012 הודיע מנהל אגף מת"ש למנכ"ל רשות האוכלוסין כי פנה למשרד השיכון בדרישה שיקבל עליו אחריות מקצועית לנושא הקצאת ההיתרים. הוא הוסיף שמשרד השיכון הסכים כי ליבת הנושא היא מקצועית ובסמכות משרדו, אולם מנכ"ל משרד השיכון ביקש לבחון את היערכות המשרד לביצוע הפעולה.

בביקורת עלה כי מיוני 2012 ועד נובמבר 2013, בחלוף כשנה וחצי מפניית אגף מת"ש למשרד השיכון, לא ניהל משרד השיכון דיון בנוגע לקבלת האחריות המקצועית לחלוקת ההיתרים.

בתשובת משרד השיכון למשרד מבקר המדינה מפברואר 2014 (להלן - תשובת משרד השיכון) נמסר שאין בידי המשרד תקנים להעסקת עובדים ותקציב שיאפשרו לו לקבל אחריות מקצועית לחלוקת ההיתרים להעסקת פלסטינים.

ד. עוד עולה מפניית מנהל אגף מת"ש מיוני 2012 כי בדיון שנעשה בראשות מנכ"ל רשות האוכלוסין ביקשה התאחדות הקבלנים לדחות את מועד החלוקה מחדש של המכסה ההיסטורית מאחר שלטענתה, הדבר עלול לגרום לפגיעה בשוק העבודה של ענף הבניין.

ביוני 2013 הודיע מנהל אגף מת"ש לקבלנים כי במהלך שנת 2013 תבצע חלוקה מחדש של כל מכסת ההיתרים להעסקת עובדים פלסטינים בענף הבניין.

נמצא שעל אף שהוועדה השנייה לקביעת קריטריונים כונסה כדי לקבוע אמות מידה לחלוקת כלל מכסת היתרי ההעסקה של העובדים הפלסטינים, הרי שבפועל - עד דצמבר 2013 (להלן - מועד סיום הביקורת), דבר זה לא נעשה. אמנם התאריך הנקוב בחוזרים שפורסמו לציבור לפקיעת היתרי ההעסקה היה 30.4.12, אך הוא חלף בלא שגובשו אמות מידה אחידות, פומביות, אובייקטיביות ושוויוניות לחלוקת ההיתרים להעסקת עובדים פלסטינים. יתר על כן, על אף שלא נקבעו אמות מידה כדרוש, אגף מת"ש המשיך לחלק כ-15,000 היתרים נוספים בשנים 2012-2013.

אגף מת"ש ומשרד הכלכלה מסרו בתשובותיהם כי קביעת קריטריון מהותי ומראש לחלוקת ההיתרים נתקלה בקשיים בשל העובדה שענף הבניין מתאפיין בתנודתיות רבה בהיקף העבודה ובמגוון העובדים הנדרשים גם מקבלני המשנה. בתשובת אגף מת"ש נמסר עוד כי עדיין לא נמצאה שיטה יישומית ומיטבית לחלוקה מחדש של כלל מכסת

ההיתרים. בנסיבות אלה, כך נטען, לא היה זה סביר לעצור את חלוקת ההיתרים; במצב זה, ההודעות לציבור כי מדובר בחלוקות זמניות ובעתיד צפויה חלוקה מחדש היוו פתרון מאוזן.

לדעת משרד מבקר המדינה, התמשכות ההליכים על פני יותר משש שנים, מינוי ועדה אחר ועדה ודחיית המועד לחלוקת ההיתרים בין כלל הקבלנים פעם אחר פעם פוגעים בכללי המינהל התקין; עוד נפגעים השוויון וההסתמכות של ציבור הקבלנים על אמות המידה של גופי מינהל, ויש לראות בחומרה התנהלות זו. למרות הקשיים הכרוכים בדבר, על אגף מת"ש ועל המשרדים הנוגעים לעניין לקבוע ללא דיחוי נוסף אמות מידה שוויוניות לחלוקה מחדש של המכסה ההיסטורית.

ה. עד מאי 2013, בהיעדר נוהל לחלוקתן, מכסות קטנות של היתרי העסקה שהתפנו בגין עובדים שעזבו או פוטרו ובגין פרויקטים שהסתיימו לא חולקו באופן שוטף בין הקבלנים, או שחולקו על פי שיקול דעתם של מנהל אגף מת"ש וסגנו.

בעקבות הצטברות של למעלה מ-2,300 היתרים שהוקצו אך לא מומשו, במאי 2013 פרסם אגף מת"ש נוהל ניסיוני להקצאה שוטפת מדי חודש (להלן - נוהל להקצאה שוטפת). נקבע כי ועדה בין-משרדית (להלן - הוועדה להקצאה שוטפת) תתכנס אחת לחודש ותקבע אמות מידה לחלוקה של המכסה הפנויה להיתרי העסקה בהתאמה לסוג הבקשות וכמותן, שהוגשו באותו החודש ובהתחשב באלה: (א) סך כל העובדים המועסקים על ידי המבקש; (ב) מתן עדיפות למבקשים שלא העסיקו עובדים בעבר; (ג) אי-מימוש של הקצאה או של הקצאות קודמות על ידי המבקש; (ד) סוגי וסיווגי רישיון הקבלן של המבקשים השונים. עוד הוחלט כי היתרים שלא מומשו 30 יום ממועד ההקצאה - יבוטלו, והם יוקצו מחדש בהתאם לבקשות חדשות שיוגשו מדי חודש.

בביקורת העלתה כי בהקצאות השוטפות שבוצעו בחודשים מאי-אוגוסט 2013 נקבעו אמות מידה שונות לחלוקה בכל הקצאה, אך אלה פורסמו רק בשעת מתן ההקצאה ולא בטרם הגשת הבקשות על ידי הקבלנים.

בביקורת התברר כי משיחות טלפוניות שעשה באוגוסט 2013 מנהל יחידת האכיפה עם קבלנים שהגישו בקשות לעשרות עובדים עלה שהמעסיקים מבקשים היתרים למעלה מצורכיהם. כך למשל, מעסיק ביקש 150 היתרים, אולם בשיחה עמו הסביר שדי לו ב-20 היתרים.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת אגף מת"ש כי על אף שנוהל ההקצאה השוטפת הביא לניצול טוב יותר של ההיתרים הפנויים, הרי שהוא לא התבסס על אמות מידה שנגזרו מהיקפי העבודה בפועל בענף הבניין. מאחר שעל פי אמות המידה של אגף מת"ש ניתן משקל לכמות ההיתרים המבוקשת על ידי המעסיק, נוצרה הטיה שלפיה ביקש המעסיק כמות היתרים גדולה מן הדרוש לו. יוצא מכך שהנוהל אינו מקדם שוויוניות, משום שאינו מתחשב בהיקפי העבודה העדכניים של הקבלנים. והלכה למעשה, כל קבלן שמגיש בקשה - מקבל עובדים, וכל המרבה לבקש - מקבל יותר.

בתשובת משרד הכלכלה נמסר כי הפעלת נוהל שיתבסס על היקפי העבודה הקיימים לא ילמד דבר על הדרישות העתידיות לעובדים, ונוהל שיתבסס על תכניות עתידיות ממילא אינו ניתן לבדיקה מראש. לטענתו, הנוהל הקיים נותן מענה לצרכים המשתנים. עוד נמסר כי בחינת היקפי העבודה של הקבלנים מחייבת קבלת מסמכים רבים מהקבלנים. משמע, עיכוב משמעותי בהקצאת ההיתרים. נוסף לכך, בחינת היקפי העבודה של הקבלנים תחייב הקצאת משאבים ניכרים לצורך בדיקת המסמכים, מתן אפשרות ערעור ועוד. בתשובת משרד השיכון נמסר שקביעת הקריטריונים לאחר קבלת הבקשות מהקבלנים מאפשרת לוועדה לבחון את אופן ההקצאה היעיל ביותר בהתאם לבקשות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדים האמורים כי הקצאת ההיתרים משמעה מתן הטבה ששוויה הכלכלי למעסיק רב. חלוקת ההיתרים המתבססת על מכסה מסוימת שהקבלן כבר מחזיק מגדילה את הפערים בין הקבלנים ואיננה שוויונית. בהחלטות הממשלה נקבע שהמכסה מיועדת לענף הבניין, ולכן על המשרדים לקבוע אמות מידה ברורות הנגזרות מהיקפי העבודה של הקבלנים בענף הבניין, על אף הקשיים הכרוכים בכך, ללא דיחוי.

הטיפול בבקשות חריגות של מעסיקים

1. בתקופות שבהן לא היו הקצאות של מכסות ההיתרים פנו מעסיקים, כחריגים, אל הנהלת אגף מת"ש בבקשות לקבלת ההיתרים. בנוהל שעניינו "טיפול בבעיות מיוחדות של מעסיקים" נקבע שבקשה תאושר על ידי בעל הרשאה מתאימה בהנהלת האגף. בחוזר 16/08 ובנוהל פתיחת תיק²¹ נקבע שבקשות מעסיקים חריגות יועברו להחלטת הנהלת אגף מת"ש. מנהלת מדור אשקלון ומנהלת מדור תל אביב מסרו לצוות הביקורת באפריל ובמאי 2011, בהתאמה, כי בקשות חריגות מועברות לאישור מנהל האגף וסגנו.

נמצא כי מנהל אגף מת"ש וסגנו אישרו בשנים 2008 ו-2009 הקצאות חריגות ללא רישום של החלטותיהם ובלא נימוק לפעולתם.

בהתייחס לאחת הבקשות טען אגף מת"ש כי מתן אישור בכתב של מנהל אגף מת"ש על גבי מכתב מנומק של גורם ציבורי מספק את דרישות הרישום וההנמקה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין די בעובדה שבקשה אחת של קבלן נתמכה במכתב של גורם ציבורי. מדובר בהחלטה מינהלית שהוצאתה אל הפועל מצריכה הנמקה ועמידה באמות מידה סדורות של שקיפות ושוויון, בייחוד בשעה שמדובר בחריגה מהן. לכן, על כל אישור לבקשת קבלן שניתן ממנהל אגף מת"ש או סגנו להיתמך לא רק בתרשומת אלא גם בהנמקה לכך.

2. בדצמבר 2011 ביטל אגף מת"ש 944 ההיתרים שלא מומשו. בינואר 2012 כתבה מרכזת הוועדה לחלוקת ההיתרים כי עקב פניות רבות של מעסיקים בנושא הוחלט לבדוק פרטנית כל מקרה

21 נוהל 02.01, פתיחת תיק למעסיק חדש, קובץ נהלים, עורכן ב-1.1.00 (להלן - נוהל פתיחת תיק).

לגופו. לכן הוקמה ועדה פנימית בראשותו של סגן מנהל אגף מת"ש, וזו החליטה על השבת 213 היתרים למעסיקים.

באגף מת"ש אין פרוטוקולים של דיוני הוועדה הפנימית בראשותו של סגן מנהל אגף מת"ש, המנמקים את השיקולים להשבת ההיתרים שבוטלו.
 לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת אגף מת"ש לשקול הקמת ועדה קבועה שחבריה ימונו מבין עובדי משרדי הממשלה הנוגעים לעניין; ועדה זו תדון בבקשות חריגות ותנמק את החלטותיה בכתב.

התנהלות אגף מת"ש מול התאחדות הקבלנים

בפנקס הקבלנים, המנוהל אצל רשם הקבלנים שבמשרד השיכון, רשומים כ-10,000 קבלנים. התאחדות בוני הארץ (לשעבר התאחדות הקבלנים והבוני ישראל) היא אגודה עות'מאנית ששמה לה למטרה לארגן ולאגד את הארגונים, התאגידים והגופים האחרים של הקבלנים לסוגיהם העוסקים בענפי הבנייה השונים ולייצג את חבריה לפני מוסדות השלטון. ההתאחדות הוגדרה כארגון המעבידים היציג של המעסיקים בענף הבניין בהתאם לתקנות הסכמים קיבוציים (תשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים), התשל"ז-1977, בהיתה שותפה להסכם הקיבוצי הענפי מול הסתדרות העובדים החדשה. לטענת ההתאחדות, היא מאגדת כ-5,000 קבלנים.

כאמור, מנכ"ל רשות האוכלוסין מינה במאי ובדצמבר 2011 את הוועדה לקביעת קריטריונים בבניין ואת הוועדה השנייה לקביעת קריטריונים (להלן - הוועדות) בהתאמה, שעל חבריהן נמנו נציגים ממשרדי הממשלה הרלוונטיים.

נמצא כי בדיוני הוועדות השתתף נציג התאחדות הקבלנים, אף שלא נמנה עם החברים שנכללו בכתב המינוי. יתרה מכך, אף שצוין בפרוטוקול דיון הוועדה מה-31.5.11 כי נציג ההתאחדות ישתתף בוועדות כמשקיף בלבד, מהפרוטוקול עולה כי מנהל אגף מת"ש סיכם עמדות עם נציג ההתאחדות, הן בנוגע לסיווג הקבלנים הזכאים להיתר והן לגבי חלוקת ההיתרים בין קבלני הבניין לבין קבלני השיפוצים, ופרסם חוזרים שאושרו על ידו עוד בטרם סיימו הוועדות את עבודתן. עוד נמצא כי נציג ההתאחדות השתתף באופן קבוע ופעיל גם בדיוני הוועדה להקצאה שוטפת, שאינם עוסקים רק בשאלות של מדיניות אלא שנוגעים גם למעסיקים מסויימים.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הנהלת אגף מת"ש להציג לחברי הוועדות את המידע המלא שצורף לבקשות הקבלנים, כגון: תאור הפרוייקטים, היקפי בנייה ומספר העובדים הנדרשים לכל פרויקט. היוועצות אגף מת"ש וחברי הוועדות בנציג התאחדות הקבלנים חשובה וראויה לשם איסוף מידע עדכני וקבלת החלטות נכונה. עם זאת, יש להגביל ולסייג אותה בהתאם להגדרת מעמדו כמשקיף בדיוני הוועדות כדי שלא תחרוג מגדרי הייעוץ הלגיטימיים.

משרד הכלכלה הודיע בתשובתו כי יציע לחברי הוועדה לקביעת קריטריונים להתייעץ עם נציג התאחדות הקבלנים, בלי שהוא ישתתף בדיון באופן פעיל.

בתשובת אגף מת"ש נמסר כי האגף מתייעץ עם התאחדות הקבלנים, אולם ההחלטות מתקבלות על דעת חברי הוועדות בלבד, ונציגי ההתאחדות משמש בוועדות רק כמשקיף על מנת לתרום לשקיפות החלטות האגף.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת אגף מת"ש כי מהפרוטוקולים עולה שנציגי התאחדות הקבלנים שימש בוועדות גורם פעיל, וכי יש להקפיד שיפעל אך ורק בהתאם להגדרת מעמדו כמשקיף.

הרישום בפנקס הקבלנים

חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק רישום קבלנים), קובע כי עבודות הנדסה בנאיות, החורגות בהיקפן הכספי או במהותן המקצועית מן התחום שנקבע בתקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (סדרי רישום), התשמ"ח-1988 (להלן - תקנות רישום קבלנים), חייבות להתבצע רק בידי קבלן הרשום בפנקס הקבלנים, אשר קיבל רישיון מאת רשם הקבלנים.

1. במרץ 2007 הודיע אגף מת"ש כי מיום 1.1.08 יינתנו ויחודשו אישורים להעסקת עובדים פלסטינים בענף הבניין "אך ורק לקבלני בנין בעלי רישיון קבלן בתוקף בהתאם להוראות חוק רישום קבלנים" (ההדגשה במקור). כעולה ממסמכי האגף, הוראה זו שמה לה למטרה למנוע העסקת עובדים על ידי קבלנים שאינם מורשים, בין השאר כדי לשמור על בטיחות הציבור והעובדים. בחוזרי האגף שפורסמו לציבור משנת 2008 ואילך נקבע שתנאי הסף לקבלת הקצאת עובדים הוא היותו של מבקש היתר ההעסקה קבלן רשום.

נמצא שלמרות הודעות אגף מת"ש, משנת 2008 ואילך נתנו המדורים היתרי העסקה גם למעסיקים שאינם קבלנים רשומים, ולא שללו היתרי העסקה מקבלנים שאינם רשומים או שנגרעו מפנקס הקבלנים. לדוגמה, מ"מ מנהלת מדור אשקלון מסרה לצוות הביקורת באפריל 2011 כי במדור אשקלון לא מבקשים הצגת רישיון קבלן רשום מדי שנה, אלא רק במועד פתיחת התיק או בשעת החלפת עובדים. עוד נמצא כי גם כשעובד עזב מעסיק שאינו קבלן רשום, נתנו המדורים בידי אותו המעסיק אפשרות לקבל עובד חדש.

2. נציג משרד השיכון בוועדה לקביעת קריטריונים בבניין ביקש ביוני 2011 ממנהל אגף מת"ש כי אחת לרבעון יועבר לרשם הקבלנים קובץ ובו רשימת הקבלנים וההקצאות שניתנו.

בטיטת דוח ביקורת פנים מיוני 2011 בנושא עובדים פלסטינים בענף הבניין ובענף החקלאות נכתב כי "קיימים קבלנים רבים שלא מסרו מעולם תעודת קבלן רשום למדור, אך קיימת להם מכסה של עובדים לענף הבניין". בדוח הומלץ לבצע בדיקה תקופתית מול רשם הקבלנים לגבי קבלנים שאיבדו את מעמדם כקבלן רשום. בתגובה לטיטת הדוח הודיע מנהל אגף מת"ש כי אחת לרבעון יועבר קובץ מעודכן מרשם הקבלנים של כל הקבלנים הרשומים.

בינואר 2012, בדיון הוועדה השנייה לקביעת קריטריונים, דיווח מנהל אגף מת"ש כי ל-406 מעסיקים שאינם רשומים בפנקס הקבלנים וברובם, לטענתו, הם "מעסיקים ותיקים ומבוגרים" - היו היתרי העסקה.

בביקורת נמצא כי רק ביולי 2013, בחלוף כחמש שנים מהודעת אגף מת"ש לקבלנים, הועבר לרשם הקבלנים קובץ בדבר קבלנים המחזיקים בהיתרים לצורך בדיקה מי אינו קבלן רשום. מבדיקת רשם הקבלנים עלה כי 688 קבלנים, שהחזיקו בכ-3,500 היתרים להעסקת עובדים, לא היו קבלנים רשומים (כ-13% ממכסת ההיתרים באותו הזמן).

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות אגף מת"ש על שנקט סחבת בכיצוע הבדיקה והביא לגידול במספר הקבלנים שקיבלו היתרים - בין ינואר 2012 (406) ליולי 2013 (688), על אף שאינם קבלנים רשומים.

בעקבות בדיקת רשם הקבלנים שלחה הנהלת אגף מת"ש מכתבים לקבלנים שאינם רשומים בדרישה להסדיר את מעמדם ולהשלים את הרישום מול הרשם בזמן קצוב. בחלק מהמכתבים הובטח לקבלנים כי יוכלו להמשיך ולהעסיק את העובדים שברשותם עד קבלת תוצאות בחינות ההסמכה לקבלת אישור קבלן רשום, וזאת מבלי לקצוב זמן לקבלת האישור.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת אגף מת"ש שהתחייבותה לחלק מהקבלנים כי יוכלו להוסיף ולהעסיק את העובדים עד קבלת התוצאות של בחינות ההסמכה בלי לקצוב תקופה זו - אינה מתיישבת עם כללי מינהל תקין.

בתשובת אגף מת"ש נמסר כי עקב הימשכות הליכי ההסדרה לקבלן רשום ברשם הקבלנים ומסיבות שאינן תלויות בקבלנים, האריכה הנהלת האגף את היתרי ההעסקה לקבלנים לא רשומים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות הנהלת אגף מת"ש. לא זו בלבד שלא שללה את היתרי ההעסקה לקבלנים לא רשומים, כפי שהודיעה, אלא שגם לא פיקחה אחר יישום הודעת האגף משנת 2007; מה גם שהנימוק להיתור של קבלן בעל הסמכה ורשום בפנקס הקבלנים נבע מטעמים של בטיחות הציבור והעובדים.

איסוף נתונים שוטף ועדכני על צורכי הקבלנים

הקצאת היתרי העסקה בענף הבניין נועדה, בין היתר, לקדם את הבנייה בישראל באמצעות הגדלת היצע העובדים המיומנים. על הקצאת ההיתרים להיעשות על פי צורכי הקבלנים הפעילים באותה העת.

1. לצורך הקצאת 4,000 היתרים בשנת 2011 ביקש האגף מהקבלנים להגיש מסמכים על אודות הפרויקטים שיבצעו בשנת 2011 (היתר בנייה, צו התחלת עבודה, לוחות זמנים לביצוע, חוזה עבודה בין הקבלן הראשי לקבלן המשנה, חוזה עבודה בין מזמין העבודה לבין הקבלן המבצע). עם זאת נקבע כי "אין צורך לצרף לבקשה את המסמכים המפורטים... לעיל, וקיומם מהווה תנאי מקדמי כאמור להגשת הבקשה". בדיון הוועדה לקביעת קריטריונים לבניין הסביר מנהל אגף מת"ש לחברי הוועדה כי חלוקת ההיתרים תיעשה על סמך הצהרות הקבלנים בלבד ועל בסיס מדגם של 145 בקשות שהוקלדו מכלל 646 הבקשות שקיבל האגף. כמו כן הוסיף כי "לפי דעתו המקצועית, אין פסול בהעדר בחינת המסמכים התומכים עצמם, ובמיוחד לאור

העובדה כי אין ברשות כוח אדם מקצועי לבדיקת המסמכים התומכים תוך זמן סביר בהתאם לדחיפות החלוקה".

בתשובת אגף מת"ש נמסר כי עבודת הוועדה התבססה על נתוני הבקשות שהוגשו והוקלדו למערכת הממוחשבת.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל אגף מת"ש כי בעת הדיון בוועדה לקביעת קריטריונים בבניין לא הועלה לפני הוועדה כל מידע על צורכי הקבלנים, על אף שהדיון התקיים כחודשיים לאחר המועד האחרון להגשת הבקשות. מן הראוי היה שאגף מת"ש יזין למערכת הממוחשבת את כל הבקשות לקראת דיון הוועדה. איסוף הנתונים ועיבודם היה מאפשר להציג לפני חברי הוועדה את מפת הצרכים האמתיים והעדכניים של הקבלנים.

ביוני 2011 הודיע אגף מת"ש כי ההקצאה תיעשה לפי המטרים הרבועים בפרויקטים שעליהם הצהירו הקבלנים ושיבוצעו בשנת 2011.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל אגף מת"ש כי מאחר שמכסת היתרי ההעסקה לחלוקה לקבלן נגזרה מהיקפי עבודתו, מן הדין היה שגורמים מקצועיים באגף מת"ש או מטעמו יבחנו את המסמכים התומכים בהצהרות הקבלנים, ולו באופן במדגמי, ולא היה זה ראוי להסתמך על תצהירים אלה בלבד.

הביקורת העלתה עוד כי בהקצאות של כ-15,000 היתרים בשנים 2012-2013 לא נדרשו הקבלנים להגיש מסמכים על אודות היקפי עבודותיהם. כמות ההיתרים החדשים שהוקצו לקבלנים נקבעו על סמך הגדרתם בתור קבלן חדש או ותיק, בלא זיקה כלשהי לעבודות שבביצוע או לעבודות שבגינם כבר קיבלו הקבלנים היתרים והסתיימו.

מהאמור לעיל עולה כי אגף מת"ש לא בחן כל זיקה בין צורכי הקבלן העדכניים לבין כמות ההיתרים שאגף מת"ש הקצה לו.

בתשובת אגף מת"ש נמסר כי האגף אינו מיומן בבדיקת מסמכי הקבלנים. בדיקת המסמכים אורכת זמן רב וכרוכה במשאבים רבים, ולא תמיד מביאה לחלוקת היתרים נכונה.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת אגף מת"ש כי יש מקום להקצות או להכשיר עובדים לביצוע הבדיקות האמורות, ולו באופן מדגמי ולשם הרתעה.

2. רשם הקבלנים הוא הגורם המוסמך להסדרת עבודת הקבלנים בענף הבניין. מכוח סמכויותיו, לפי חוק רישום קבלנים ובהתאם לתקנה 2א(ב) לתקנות רישום קבלנים ותקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (סיווג קבלנים רשומים), התשמ"ח-1988 (להלן - תקנות סיווג קבלנים

רשומים), מקבל הרשם מהקבלנים הרשומים מידע על עבודות שהם מבצעים. הרשם אף נדרש לבצע בדיקת מעקב לגבי חלק מהקבלנים²² (כ-15%) אחת לשלוש שנים לפחות.

הביקורת העלתה כי אגף מת"ש אינו מסתייע במידע המצוי אצל רשם הקבלנים כדי לבדוק, ולו באופן מדגמי, את נכונות הצהרות הקבלנים על עבודות שבגינן הוקצו להם בעבר עובדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת אגף מת"ש בשיתוף רשם הקבלנים, לבחון את בקשות הקבלנים, אפילו באופן מדגמי, ולקבוע אמות מידה לחלוקת ההיתרים לקבלנים על סמך היקפי בנייה עדכניים.

הקצאת היתרי העסקה לקבלנים בסיווגים שונים

1. רשם הקבלנים מסווג את הקבלנים שנרשמים בפנקס הקבלנים לפי ענף עבודה (קבוצת סיווג א', ב' ו-ג'), לפי היקף כספי מרבי של העבודות שהקבלן רשאי לבצע באתר בנייה אחד וכפי שנקבע בתקנות סיווג קבלנים רשומים. עלייה בקבוצת הסיווג מותנית ביכולתו של הקבלן להוכיח לרשם כי סיים עבודות בהיקף הדרוש בפרק הזמן הנקוב בתקנות. קבלן רשאי להיות רשום בו זמנית בקבוצות סיווג שונות, אם התמלאו כל התנאים לרישום שנקבעו בתקנות הרישום.

לעניין הקצאת 4,000 ההיתרים בשנת 2011, נקבע באגף מת"ש שקבלנים הרשומים בסיווג ג' 100, 200 או 400 רשאים להגיש בקשות לקבלת היתרים.

בביקורת נמצא כי בתקנות הרישום אין כלל סיווג ג' 400. נוסף לכך, לא נמצאו אסמכתאות להנמקות שהביאו לקבלת ההחלטה שהגבילה את הגשת הבקשות רק לבעלי הסיווגים האמורים.

עוד עלה בביקורת כי קבלת ההחלטה בעניין סיווגי הקבלנים שיקבלו היתרים לא תואמה עם משרד השיכון - הגורם המקצועי שאחראי לענף הבניין, ולא נבחן הצורך בחלוקת היתרים לקבלנים בעלי סיווגים אלה על פני קבלנים בעלי סיווגים אחרים.

2. כאמור, בדיון הוועדה לקביעת קריטריונים בבניין ב-31.5.11 הודיעו מנהל אגף מת"ש ונציג ההתאחדות שסיכמו כי 300 היתרים יחולקו לקבלני שיפוצים רשומים בלבד. ביוני ובנובמבר 2011 פרסם מנהל אגף מת"ש הנחיות להגשת בקשות לקבלת היתרים להעסקת 300 עובדים בענף השיפוצים. בפברואר 2012, כשנה לאחר החלטת הממשלה 2839, פרסם אגף מת"ש את שמות קבלני השיפוצים שקיבלו היתרים.

22 מעסיק המסווג בסוג 3 עד 5, למעט קבלן יחיד שאינו תאגיד, הרשום בפנקס הקבלנים על סמך כישוריו וניסיונו האישיים לפי סעיף 4 (א)(1) עד (3) לחוק רישום קבלנים, והוא סווג לאחר שהוכיח סיום עבודות כנדרש בתקנה 3 לתקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (סיווג קבלנים רשומים), התשמ"ח-1988.

נמצא כי מעסיקים קיבלו היתרים להעסקת עובדים פלסטינים במסלול שיועד לקבלני השיפוצים, על אף שהם מסווגים גם כקבלני בניין ובידיהם היתרים להעסקת עובדים גם כקבלנים כאלה. כך למשל, מעסיק הרשום כקבלן שיפוצים קיבל היתר אחד ככזה בעודו מחזיק ב-23 היתרי העסקה נוספים שניתנו לו בעבר כקבלן בניין.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף מת"ש שגם הנחיות אלה פורסמו ללא אמות מידה ענייניות ושוויוניות. ההנחיות לחלוקת 300 ההיתרים פורסמו כמעט חצי שנה לאחר התכנסות הוועדה לקביעת קריטריונים בבניין.

אכיפת תנאי היתר ההעסקה

יחידת האכיפה מופקדת על אכיפת החוקים והנהלים הנוגעים להעסקת עובדים זרים ועובדים פלסטינים אצל מעסיקים. יחידת האכיפה מטילה קנס של 5,000 ש"ח על מעסיק שנמצא כי העסיק עובד בלי שקיבל מאגף מת"ש היתר להעסקת עובד זה.

1. בחוזרי מנהל אגף מת"ש להקצאת היתרים נקבע כי מעסיקים שלא יסדירו קנס חלוט²³ שהוטל עליהם בגין עבירה על חוק עובדים זרים, לא יהיו רשאים להעסיק עובדים פלסטינים.

הביקורת העלתה כי אין העברה שיטתית וסדורה של מידע בין יחידת האכיפה לאגף מת"ש בדבר קנסות חלוטים שהטילה היחידה על מעסיקים, שלא שולמו.

2. ממסמכי אגף מת"ש עולה כי לעתים התעורר חשש שמעסיקים סוחרים בהיתרים. כלומר, אדם שאין לו היתר העסקה שוכר עובד שבגינו קיבל מעסיק אחר היתר מאגף מת"ש.

מנתוני יחידת האכיפה עולה כי בחודשים ינואר-נובמבר 2013 הוטלו קנסות על 103 מעסיקים שהעסיקו עובדים ללא היתר העסקה. מנהל היחידה הסביר בדצמבר 2013 כי במרבית המקרים אותם העובדים החזיקו ברישיונות עבודה המשויכים למעסיקים אחרים (בענף החקלאות והבניין).

משרד מבקר המדינה מעיר ליחידת האכיפה כי עליה להעביר את המידע האמור לאגף מת"ש. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי אגף מת"ש יבחן את אחריות המעסיקים בעלי היתרי ההעסקה, שעובדיהם מועסקים על ידי אחרים ללא היתר, להעסקת עובדיהם אצל מעסיקים אחרים.

3. נמצא כי לעתים רחוקות אגף מת"ש מעביר ליחידת האכיפה מידע על מעסיקים שיש חשש כי הפרו את תנאי ההיתר.

23 בהתאם לקבוע בסעיף 171 לחוק עובדים זרים.

ביולי 2013, בדיון הוועדה להקצאה שוטפת, ציין נציג משרד השיכון כי יש להעביר ליחידת האכיפה בקשה לבדוק 18 מעסיקים שברשותם כמות רבה של היתרים, והם מגישים בקשות לקבלת היתרים נוספים.

בביקורת נמצא כי מיולי ועד דצמבר 2013 בדקה יחידת האכיפה, באמצעות שיחות טלפון, ארבעה מעסיקים בלבד מכלל ה-18 שהתבקשה לגביהם בדיקה מיוחדת.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת אגף מת"ש וליחידת האכיפה כי בדיקה באמצעות שיחות טלפון אינה משקפת את המצב בפועל ואין בה די. מן הראוי לשלב בדיקה באתרי העסקה, לרבות בדיקת נוכחות העובדים, רישיונות העבודה שלהם והיתרי העסקה שבידי המעסיק.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף מת"ש ויחידת האכיפה לגבש במשולב תכנית סדורה לביקורת על מעסיקים שיש חשש כי הם חורגים מתנאי ההיתר. על יחידת האכיפה מוטל לפעול בעניין זה בשיתוף עם אגף מת"ש ולבצע את הבדיקה בזמן אמת.

4. בשעה שעובדי יחידת האכיפה מגיעים לאתר שבו מועסק עובד פלסטיני, הם מבקשים לבדוק אם למעסיק המסוים יש היתר להעסיק עובד זה.

נמצא כי עובדי היחידה אינם יוצרים קשר עם אגף מת"ש על מנת לברר כמה היתרים פעילים יש בידי המעסיק הנבדק בזמן אמת, ואינם משווים בין ההיתרים שהוקצו למעסיק לבין העובדים הפלסטינים אשר מועסקים בפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף מת"ש וליחידת האכיפה כי עליהם לעבוד בתור "כלים שלובים" ולאגם את המשאבים שהם ממונים עליהם כדי לאמת, ולו באופן מדגמי, את מימוש תנאי ההיתר שיש בידי המעסיקים.

בתשובת אגף מת"ש נמסר כי האגף ויחידת האכיפה יפעלו ליישם תהליך עבודה סדור להעברת מידע ביניהם.



משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת אגף מת"ש ולמנכ"ל רשות האוכלוסין על שמשך שנים חולקו אלפי היתרי העסקה ללא אמות מידה אחידות ושוויוניות ובהתערבות של גורמים חיצוניים. הגורם המקצועי - משרד השיכון, לא השתתף בקביעת סוגי הקבלנים הזכאים להיתרי העסקה ובגיבוש אמות המידה הראויות לחלוקת ההיתרים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את עצם הדבר שכבר בשנת 2009 הורה ראש רשות האוכלוסין על קביעת אמות מידה, אולם במועד סיום הביקורת, לא סיימו הוועדות שמונו והתכנסו את עבודתן ומסקנותיהן לא הוגשו. לפיכך, בחלוף חמש שנים, עדיין לא נקבעו אמות מידה לחלוקת היתרי העסקה, והם מחולקים כיום לכל קבלן שמבקש זאת, ללא צורך בהוכחת היקפי העבודה שלו. כפועל יוצא מכך, ההיתרים אינם מחולקים בדרך שוויונית.

הנהלת אגף מת"ש אינה שוללת היתרי העסקה מקבלנים שאינם רשומים בפנקס הקבלנים, ואלה מוסיפים להחזיק בהיתרי העסקה בסתירה לנהלי אגף מת"ש. הנהלת אגף מת"ש אינה אוספת נתונים על אודות צורכי הקבלנים, היקפי עבודתם ותחומי העיסוק העדכניים שלהם, שעשויים לשמש אותה בעת חלוקת מכסת היתרי העסקה.

הניהול של תיקי המעסיקים במדורים

1. **נוהלי העבודה** : בתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) נקבע כי המנהל הכללי או מי שהוסמך לכך על ידו יקבע מערכת מלאה של הוראות נוהל משרדיות שתכליתן המרכזית היא להגדיר ולתכנן נושאים ארגוניים, כלהלן: (א) להבטיח שיטת ביצוע אחידה, מוסמכת ויעילה; (ב) להבטיח חלוקה ברורה של סמכויות, תחומי עבודה ותחומי אחריות; (ג) לאפשר בקרה; (ד) לצמצם את האפשרויות לפעולות בלתי רצויות (אפילו ומעילות); (ה) לשמש מדריך יעיל לעובדים.

עשרת המדורים של אגף מת"ש מנוהלים, כל אחד, על ידי מנהל מדור, וגודלם משתנה ממקום למקום. בהנהלת אגף מת"ש יש קובץ נוהלי אגף מדור התשלומים שעודכן ברובו בשנת 2000 (להלן - קובץ הנהלים). מנהל אגף מת"ש מסר לנציגי משרד מבקר המדינה שאגף מת"ש והמדורים פועלים לפי קובץ הנהלים.

מהביקורת עולה כי הלכה למעשה פעילות המדורים מוסדרת באמצעות חוזרים בשלל נושאים שמנהל אגף מת"ש מפיץ באמצעות הודעות דואר אלקטרוני, לרבות חוזרים בעניין נהלים שכבר נמצאים בקובץ הנהלים; סעיפים רבים בחוזרים זהים או דומים מאוד לסעיפים בנהלים, ואין בהם הפניה אל הקובץ או אזכור שלו.

בתשובת אגף מת"ש נמסר כי בתכניות העבודה לשנת 2014 יוסדר נושא כתיבת נוהלי העבודה שיכללו את החוזרים השונים. הנהלים יפורסמו באתר של רשות האוכלוסין.

2. **מסמכים חסרים בתיקי מעסיקים** : בחוזר פתיחת תיק²⁴ נקבע כי על מעסיק בענף הבניין, המבקש להעסיק עובדים פלסטינים, להגיש את המסמכים האלה: תצלום מסמך עוסק מורשה; תצלום מסמך תיק ניכויים של המוסד לביטוח לאומי (להלן - ביטוח לאומי); תצלום של אישור רשם הקבלנים (בתוקף); תצלום תעודת הזהות; אישור על ניהול פנקסי חשבונות - אגף מס הכנסה ו/או אישור לצורך ניכוי מס. כבר ביולי 2009 התריע מנהל אגף מת"ש כי פקידי המדורים אינם מקפידים על מילוי המסמכים שהמעסיק אמור לחתום עליהם.

א. בביקורת עלה שבמדור תל אביב פותחים תיקים על פי הנחיות טופס פנימי ובו רשימת המסמכים שיש להגיש בעת פתיחת תיק בענף הבניין או בעת חידושו ודרישותיו שונות מאלו של חוזר פתיחת תיק. כך למשל, נדרש "אישור על ניהול פנקסי חשבונות - אגף מס הכנסה ו/או אישור לצורך ניכוי מס" בחוזר פתיחת תיק, אך זה לא נמצא ברשימת המסמכים הנדרשים במדור תל אביב. כמו כן, מדור תל אביב הוסיף לרשימתו מסמכים שלא הוגדרו בחוזר האמור.

24 חוזר מנהל אגף מס' 33/09, 19.11.09, (להלן - חוזר פתיחת תיק).

נמצא כי אין אחידות בין הדרישות של הנהלת אגף מת"ש לבין הדרישות של מדור תל אביב. חוסר האחידות עלול לפגוע בשוויון ההודמנויות, בזכויות ובתנאים של ציבור הקבלנים ברחבי הארץ.

ב. בקובץ המעסיקים בענף הבניין של אגף מת"ש מיולי 2013 נמצאו 395 מעסיקים פעילים (מעסיק הזכאי לקבל היתרי העסקה), אולם במערכת הממוחשבת של אגף מת"ש לא היה רישום כלשהו של מספר זיהוי עבורם (תעודת זהות או מספר חברה פרטית). חלק מהמעסיקים אף החזיקו בהיתרי העסקה (27 היתרים).

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת אגף מת"ש כי עליה להבטיח שהרשומות שלה מכילות את מלוא פרטי הקבלנים.

3. ניהול תיקי מעסיקים: במערכת הממוחשבת של אגף מת"ש נרשמים תיקי המעסיקים. התיקים הפיזיים של המעסיקים מנוהלים במדורים.

א. בביקורת נמצא כי בחלק מהמדורים תיקי המעסיקים מנוהלים באופן רשלני, חסרים בהם מסמכי יסוד חשובים (כגון: אישור קבלן רשום והתחייבות להעסיק את העובדים בהיקף של משרה מלאה), ולעתים אין אפשרות למצוא בהם כל מסמך עדכני. בחלק מהמדורים מסמכים שהמדורים מקבלים מהמעסיקים באופן שוטף אינם מתויקים בתיק המעסיק, וממילא לא ניתן לבצע באמצעותם בקרה על הפעילות בתיקי המעסיקים.

ב. נוהל "טיפול במעסיקים חריגים" הגדיר מיהו מעסיק חריג, מוקפא וחסום (להלן - הנוהל לטיפול במעסיקים חריגים). בעלי תפקידים שונים באגף מת"ש מסרו לנציגי הביקורת הסברים שונים לגבי כל אחת מההגדרות הללו (להלן - סטטוס).

ואולם, במערכת הממוחשבת של אגף מת"ש מוגדרים התיקים על פי סטטוסים עיקריים אחרים: פעילים, מוקפאים, חסומי רישיונות וחסומי דיווחים. מעסיקים מוקפאים, חסומי רישיונות וחסומי דיווחים הפרו את תנאי היתר העסקה ואינם רשאים לקבל היתרים נוספים. בנוהל האמור לא מוגדר מיהו חסום רישיונות וחסום דיווחים, וכל מדור נוהג אחרת.

נמצא כי המדורים מסווגים את המעסיקים שלא לפי הגדרות הנוהל לטיפול במעסיקים חריגים. לדוגמה, בקבצים שהעבירה הנהלת אגף מת"ש לנציגי הביקורת נכללו רישומים של מעסיקים בסטטוס חסום דיווחים, אולם במערכת הממוחשבת במדור ירושלים הם נרשמו בסטטוס חסום רישיונות.

מנהלת מדור ירושלים וסגנה מסרו לנציגי הביקורת בדצמבר 2013 כי זה כמה שנים שבמדור ירושלים לא מסווגים קבלנים בסטטוס חסום דיווחים.

ג. נוהל פתיחת תיק וחזור פתיחת תיק קבעו שבשעה שמעסיק מבקש לפתוח תיק במדור, צריך לבדוק אם כבר יש לו תיק עבור אותם סוגי עובדים, ענף וסקטור.

כבר ביוני 2007 הודיע סגן מנהל אגף מת"ש למנהלי המדורים ועובדיהם כי במערכת הממוחשבת של האגף נמצא המידע האמור והנחה כי "בעת בקשה לפתיחת תיק - חובה לבדוק נתונים כגון: ת"ז [תעודת זהות], ח.פ. [מספר חברה פרטית], תיק ניכויים/ביטוח לאומי. אם קיים במערכת סמל מעסיק - יש לדחות את בקשת המעסיק לפתיחת תיק נוסף... אבקש לבצע הנחיה זו בהקפדה כדי למנוע 'כפילויות' של אותו מעסיק במדורים שונים".

במדורים תל אביב, ירושלים ורמת גן נמצאו תיקים שונים לאותו הקבלן שנפתחו לו בכפילות, על אף שמדובר באותו מספר חברה או מספר תעודת זהות. דהיינו, הקבלן הגיש בקשות כפולות להיתרים שאושרו לו, בלי שהמדורים הבחינו שמדובר בבקשות של אותו הקבלן.

- (1) במדור רמת גן מתנהלים שני תיקי מעסיק: מעסיק ששמו "א" 1991 בע"מ, המחזיק ב-138 היתרים, ומעסיק ששמו "א" בע"מ, המחזיק ב-11 היתרים. נמצא ששני תיקי המעסיקים הללו נפתחו על בסיס אותו מספר חברה פרטית (ח.פ.).
- (2) לחברה ב' יש שני תיקי מעסיק במדור רמת גן עם שמות שונים. ברישומי אגף מת"ש יש לשני המעסיקים האלה אותו מספר קבלן רשום. בהקצאת היתרים מספטמבר 2012 קיבלה חברה זו שתי הקצאות. בהקצאת היתרים נוספת מיולי 2013 שוב קיבלה החברה שתי הקצאות.

נמצא כי המדורים אינם מבצעים את הבדיקות הנדרשות. כפועל יוצא מכך, נפתח למעסיקים יותר מתיק מעסיק אחד, ולכן הם זוכים למכסת עובדים גדולה מזו שהיו מקבלים אילו היו מופיעים במערכת הממוחשבת כמעסיק אחד בלבד.

ד. על פי חוק רישום קבלנים, אדם שרשום כקבלן רשאי לפעול גם באמצעות חברה. חברה כזו תירשם בפנקס הקבלנים במספר קבלן אחר. כלומר, אדם אחד יכול לפעול כשתי ישויות משפטיות לצורך קבלת ההיתרים: באחת הוא פועל כאדם פרטי, ובשנייה - כבעל מניות בחברה בעירבון מוגבל.

בנוהל פתיחת תיק ובחזור פתיחת תיק נקבע שעל עובדי המדורים לבדוק את הגדרתו של מעסיק המבקש לפתוח תיק ולברר אם הוא שותף או בעל מניות בתיק מעסיק פעיל, או בעל מניות בתיק אחר שמתנהל במערכת. עוד נקבע כי "בהתאם לתוצאות הבדיקה, על הפקיד המטפל בבקשה להחליט לפי שיקול דעתו האם להמשיך ולטפל בבקשה או לדחותה".

בביקורת נמצאו קבלנים שלהם שני תיקי מעסיק באגף מת"ש - תיק אחד כאדם פרטי והתיק האחר על שם החברה שבבעלותו. לדוגמה, בהקצאת היתרים שפורסמה בפברואר 2012 הקצה אגף מת"ש למעסיק המכונה באגף "י" - חברה לבנייה 14 עובדים, וגם למעסיק המכונה באגף "י" פרויקטים" הוקצו 14 עובדים. בדיקה בפנקס הקבלנים מלמדת כי לשני המעסיקים האלו אותה הכתובת. הביקורת העלתה כי החברה "י" - חברה לבנייה" מחזיקה ב-100% מהמניות של חברת "י" פרויקטים".

עוד נמצא כי במדור ירושלים מתנהלים שני תיקי מעסיק של שתי חברות באותה הבעלות; האחת מחזיקה ב-28 היתרים והשנייה - ב-15 היתרים.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת אגף מת"ש כי לצורך מתן ההיתרים עליה לבחון אם פתיחת שני תיקים לאותו קבלן נחשבת לכפילות של מעסיקים. על פי בחינה זו, עליה לקבוע מדיניות אחידה בסוגיה זו ולאכוף את ביצועה. אם מהבחינה המהותית אין הדבר בגדר איסור, הרי שעל המדורים לוודא כי הצהרת הקבלן בדבר העבודות שהוא מבצע ובגינן הוא קיבל היתרים אינן זהות.

ה. נמצא שבקובץ המעסיקים בענף הבניין של אגף מת"ש מיולי 2013 היו רשומים 188 קבלנים בסטטוס חסום רישיונות, ושניים מהם החזיקו כל אחד בשני היתרים. כמו כן נמצאו 1,282 קבלנים בסטטוס חסום דיווחים, ו-104 מהם החזיקו יחד ב-630 היתרי העסקה בתוקף.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את התנהלות אגף מת"ש, המותיר היתרים בידי מעסיקים שאינם זכאים להם לאחר שהפרו את תנאי ההיתר. על הנהלת אגף מת"ש לוודא שקבלנים בסטטוסים האמורים אינם מחזיקים בהיתרים פעילים להעסקת עובדים.

ו. בביקורת עלה עוד כי אגף מת"ש מאפשר למעסיק המוגדר בתור חסום דיווח או חסום רישיונות לפעול בתיק אחר באותו מדור או במדור אחר. לדוגמה, במדור ירושלים למעסיק הרשום בסטטוס חסום רישיונות יש תיק מעסיק נוסף בשם אחר בסטטוס פעיל, ובו הוא מחזיק בשלושה היתרים; לשני המעסיקים הללו אותו מספר תעודת זהות.

מהאמור לעיל עולה כי המדורים לא עורכים את הבדיקות הנדרשות, ובשל כך יש מעסיקים שפותחים יותר מתיק מעסיק אחד ומקבלים מכסת עובדים גדולה יותר מהמכסה שהיו מקבלים אילו היו מופיעים במערכת הממוחשבת כמעסיק אחד בלבד. זאת ועוד, קבלנים שתיק המעסיק שלהם הוגבל על ידי הנהלת אגף מת"ש בשל הפרת תנאי ההיתר יכולים לפתוח תיק מעסיק חדש באותו מדור או במדור אחר.

לדעת משרד מבקר המדינה, הדוגמאות שהובאו מצביעות על ליקויים מהותיים בניהול תיקי המעסיקים על ידי אגף מת"ש. על האגף מוטל לבצע בדיקות למניעת כפילויות של מעסיקים רשומים, למפות את הסיבות שבגינן התאפשר הדבר ולשקול לשלול ממעסיקים היתרים שקיבלו בשל ניהול שני תיקים. על האגף להפעיל אמצעי בקרה למערכת הממוחשבת שימנעו מצבים כאלה בעתיד.

בתשובת אגף מת"ש נמסר כי בעקבות הערות מבקר המדינה הוחלט לסגור אחד מהתיקים הפעילים של כל מעסיק שיש לו תיקים כפולים ולהעביר את העובדים לתיק מעסיק אחד. כך יחזיק כל מעסיק בסוף התהליך בתיק מעסיק פעיל אחד בלבד. כמו כן, ניתנה הנחיה לחסום את האפשרות לפתיחת תיק מעסיק למספר ח.פ. של חברה או למספר קבלן רשום שכבר יש להם תיק מעסיק במערכת הממוחשבת.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף מת"ש כי היה עליו לקיים בירור בדבר נסיבות פתיחת התיקים הכפולים, לוודא שהם לא נפתחו כדרך לעקוף את תנאי הסף ותנאי ההיתר ולפעול בהתאם לממצאים. כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת אגף מת"ש לבצע את הבדיקות האמורות לגבי כלל המעסיקים.

4. בחינת מסמכי הבקשה שהגישו הקבלנים: בנוהל פתיחת תיק ובחזור פתיחת תיק נקבע שיש להגדיר במערכת הממוחשבת לכל מעסיק את הפרויקטים או את אתרי העבודה שלו. בחוזר 15/11 נקבע כי על הקבלנים להגיש לאגף מת"ש, בצירוף הבקשה לקבלת היתרים, גם טופס ריכוז פרויקטים. בחוזר מיוני 2013 נקבע כי מעסיק יוכל להעסיק את העובדים אך ורק בפרויקטים שפורטו בבקשתו לקבלת היתרים ואושרו על ידי המדור.

בביקורת עלה כי עובדי המדורים אינם נדרשים לבחון את מסמכי הבקשות שמוגשות להם על ידי הקבלנים, לרבות טופס ריכוז הפרויקטים, שתכליתם לוודא כי מעסיק לא יקבל היתר לכמות עובדים כפולה לאותו הפרויקט.

רשם הקבלנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי אין הוא בודק את הבקשות, וכך או כך הוא מבצע מעקב רק אחר קבלנים בסיווגים מסוימים, המהווים כ-15% מהקבלנים הרשומים. בתשובת אגף מת"ש נטען כי אין לאגף די כוח אדם מקצועי לבחינת הבקשות. ההנחה הבסיסית היא שהקבלן והיקף פעילותו נבדקו אצל רשם הקבלנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שרשם הקבלנים מוסמך לעקוב רק אחר חלק מהקבלנים הרשומים, וממילא לטענתו הוא מבצע מעקב רק אחר כ-15% מהם, על המדורים מוטל אפוא להרחיב את בדיקותיהם לפי ההנחיות שתקבע הנהלת אגף מת"ש בעניין.



נמצא שהמדורים מתנהלים שונה זה מזה, אין כללי עבודה אחידים. התנהלות זו יוצרת אי-שוויון בין המעסיקים ופוגעת בכללי המינהל התקין. במדורים לא מופעלות בקרות שנועדו למנוע פתיחת כמה תיקי מעסיק לאותו הקבלן ומתן מכסות היתרים כפולות בגין אותם פרויקטים.

נוכח הממצאים שתוארו לעיל, על אגף מת"ש לבצע בדיקה של כל תיקי המעסיקים שמחזיקים בהיתרים ולוודא כי כל המסמכים והאישורים הנדרשים הומצאו לו כנדרש.

מתן היתר העסקה למעסיק מקנה לו יתרון כלכלי. לפיכך, חלוקת ההיתרים על ידי המדורים צריכה להיעשות בזהירות מרבית תוך הקפדה על אחידות, שוויוניות וענייניות והפעלת בקרות מועילות ויעילות.

תשלום השכר והזכויות הסוציאליות

רמת החיים והשכר במשק הפלסטיני נמוכים מאשר בישראל. לכן עובדים פלסטינים רבים מחפשים עבודה, גם אם ארעית, במשק הישראלי. כפועל יוצא מכך, עובדים פלסטינים רבים מוכנים לעבוד בשכר הנמוך משכר עובד ישראלי באותו ענף. כאמור, החלטת הממשלה מ-1970 הסדירה את נושא תשלום השכר והפרשת התשלומים הסוציאליים לעובדים הפלסטינים. החלטה זו שמה לה למטרה למנוע העדפה של עובדים פלסטינים על פני עובדים ישראלים, להגן על תנאי העסקתם של העובדים הפלסטינים ולהביא להשוואתם לתנאי העבודה של עובדים ישראלים. נקבע כי עובד פלסטיני יקבל בעובדו בישראל, שכר ברוטו ושכר נטו השווה לשכרו של כל עובד אחר בישראל, בעל נתונים אישיים ומקצועיים זהים. עוד נקבע כי עובד פלסטיני זכאי לתנאים סוציאליים שלהם זכאי כל עובד אחר בישראל בעל נתונים זהים, לפי החוק וההסכמים הקיבוציים. על מנת להבטיח כי השוויון נאכף הלכה למעשה, הפקידה הממשלה את הטיפול הארגוני בנושא בידי אגף מת"ש. לעניין זה כבר נדרש מבקר המדינה ב-1994²⁵, בדוח שעניינו "סדרי מינהל ובקרה בהעסקת עובדים מאזורי יהודה והשומרון ומחבל עזה בישראל" (להלן - הדוח הקודם).

הסדרים אלו בעניין תנאי העסקת עובדים פלסטינים בישראל נועדו להבטיח את יישום עקרון השוויון שהוא מעקרונות היסוד של מדינת ישראל. בית המשפט העליון קבע כי "הזכות לשוויון היא מהחשובות שבזכויות האדם. היא מהווה את נשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו"²⁶. ואכן, "מן המפורסמות הוא כי השוויון הוא מערכי היסוד של המדינה. הוא מונח ביסוד הקיום החברתי. הוא מעמודי התווך של המשטר הדמוקרטי"²⁷. מובן שעקרון השוויון חל גם בתחום יחסי העבודה ומחייב שמירה על זכויות העובדים הפלסטינים והשוואת תנאי העסקתם לתנאים של עובדים אחרים באותו הענף. בית המשפט העליון קבע כי מעקרון השוויון בתחום דיני העבודה נלמד שיש להחיל "שכר ותנאי עבודה שווים עבור עבודה שווה או שוות ערך. כך לגבי גברים ונשים, כך לגבי הורים ושאינם הורים, כך גם לגבי יהודים ומוסלמים, ישראלים ופלסטינים"²⁸.

להלן יוצגו המספר הממוצע של העובדים שאגף מת"ש הנפיק להם, על פי דיווחיו, תלושי שכר, וכן השכר ששולם לעובדים בשנים 2011, 2012 ובחודשים ינואר-אוגוסט 2013.

לוח 2

מספרם הממוצע של העובדים שאגף מת"ש הנפיק להם תלושי שכר ותשלומי השכר בשנים 2011, 2012 ובחודשים ינואר-אוגוסט 2013

סך תשלומי השכר (במיליארדי ש"ח)	המספר הממוצע של העובדים בכל חודש	פרק הזמן
0.868	15,719	שנת 2011
1.138	18,579	שנת 2012
1.006	23,663	ינואר-אוגוסט 2013

במידעון "תשלומי שכר וזכויות סוציאליות לעובדי יהודה, שומרון וחבל עזה" משנת 1991 שפרסם אגף מת"ש (להלן - המידעון למעסיקים) ובחוזרי מנהל אגף מת"ש, נקבע כי על המעסיק להעביר

25 מבקר המדינה, דוח שנתי 44 (1994), עמ' 566.
 26 בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כ"ג(1) 693, 698 (1969).
 27 בג"ץ 4112/99 עדאלה נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נו(5) 393, 415 (2002).
 28 בג"ץ 5666/03 עמותת קו לעובד נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים, סכ(3) 264, פס' 21 (2007).

למדור הקרוב למקום רישום החברה או לאזור מגוריו מדי חודש את פרטי העסקתו של כל עובד, כפי שנדרש ביומן העבודה ובגיליון התשלומים (להלן - יומן ההעסקה).

1. **תשלום השכר נטו**: בהחלטת הממשלה מ-1970 נקבע שעובד פלסטיני יקבל את תשלום השכר נטו ישירות מאגף מת"ש. בחוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1994, נקבע תיקון לחוק שירות התעסוקה. לפיו, תשלום גמול העבודה לעובדים פלסטינים ייעשה בחלקו דרך המדורים ובחלקו במישרין, כפי שיוורה אגף מת"ש ולפי כללים שיקבע שר העבודה והרווחה בתקנות (סעיפים א61-161). בשנת 2002 התקבל תיקון שלפיו הועברו סעיפים א61-161 מחוק שירות התעסוקה לחוק עובדים זרים, והוסדר תשלום גמול העבודה לעובדים הפלסטינים באמצעות הממונה על יחידת הסמך לעובדים זרים (עובד משרד הפנים ששר הפנים מינה כאחראי למתן ההיתרים, כלומר מנכ"ל רשות האוכלוסין). נקבע שתשלום גמול העבודה יכול להתבצע במלואו דרך הממונה, או בחלקו דרך הממונה ובחלקו במישרין, והכול לפי הכללים שיקבע שר הפנים בהתייעצות עם שר התמ"ת (היום - שר הכלכלה).

משרד מבקר המדינה מעיר כי על אף שחלפו 12 שנים ממועד תיקון חוק שירות התעסוקה, טרם נקבעו כללים לתשלום גמול העבודה על ידי השרים האמורים.

עד 1994 הועבר תשלום השכר נטו לעובדים הפלסטינים ישירות על ידי אגף מת"ש באמצעות המחאות. מהמסמכים עולה כי ב-1994 הוחלט באגף מת"ש ובאגף החשב"ל על הפסקת הפקת המחאות, ונקבע שהשכר נטו ישולם לעובדים ישירות על ידי המעסיקים; אגף מת"ש יקבל מהמעסיקים רק את הכספים עבור הפרשות המעסיקים וניכויי העובדים. עם זאת, בחזור שהופץ למנהלי המדורים באותה השנה נקבע כי מעסיקים יכולים להמשיך ולהעביר את השכר לעובדים באמצעות אגף מת"ש על ידי העברות של מערכת סליקה בנקאית (להלן - מס"ב), וכי הודעה על כך תפורסם למעסיקים.

א. **נמצא כי כמרוצת השנים לא פרסם אגף מת"ש לציבור המעסיקים את זכאותם להשתמש בשירותיו כדי להעביר גם את השכר נטו לעובדים באמצעות מס"ב. בפועל, בתקופת הביקורת, מכלל אלפי המעסיקים רק לשישה ניתן השירות האמור.**

רשות ציבורית מחויבת להעביר לכלל לקוחותיה מידע בדבר השירותים שאותם הם זכאים לקבל ממנה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את התנהלות אגף מת"ש, על שלא הביא את המידע האמור לידיעת כלל ציבור המעסיקים.

ב. **בטיטת דוח ביקורת פנים מיוני 2011 צוין כי אין בקרה של אגף מת"ש על השכר נטו שמשולם בפועל לעובד. היעדר בקרה עלול להביא מעסיקים מסוימים לידי ניצול לרעה של מצב זה, שבו ישלמו לעובדים סכומים השונים מאלה המדווחים לאגף מת"ש, וההפרשות והניכויים לא ייגזרו אפוא מהתשלומים בפועל.**

באפריל 2013 התכנסו נציגי אגף מת"ש, בנק ישראל, מתפ"ש, התאחדות הקבלנים ומועצת הצמחים לדיון בנושא העברת השכר נטו לעובדים הפלסטינים דרך אגף מת"ש. בסיכום הדיון נמסר כי מהלך זה חיובי ו"צפוי להגיע לבשלות במהלך 2013".

ככלל, כשמדור מאשר למעסיק להעסיק עובד מסוים, נדרש העובד להמציא את פרטי חשבון הבנק שאליו מעביר אגף מת"ש את התשלומים שהעובד זכאי להם. לפיכך, באגף מת"ש מצוי המידע הנדרש להעברת תשלומים לעובדים באמצעות הוראות מס"ב. מאחר וטרם נקבעו כללים על ידי שר הפנים המשנים את החלטת הממשלה מ-1970, לדעת משרד מבקר המדינה על אגף מת"ש להשלים בהקדם את בחינת האפשרות להעברת השכר נטו לעובדים הפלסטינים באמצעות אגף מת"ש, כדי שתתאפשר בקרה על התשלומים לעובדים הפלסטינים ויישמרו השוואת תנאי עבודתם וזכויותיהם לאלה של העובדים הישראלים. לחילופין, על אגף מת"ש לפעול לקביעת הכללים על ידי שר הפנים בהתייעצות עם שר הכלכלה.

2. השוואת תנאי השכר והזכויות הסוציאליות של העובדים הפלסטינים לאלה של העובדים הישראלים בהתאם להסכם הקיבוצי בענף הבניין: ב-21.1.10 חתמו התאחדות הקבלנים והסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסתדרות) על הסכם קיבוצי כללי בענף הבניין: בנייה, תשתיות, צמ"ה (ציוד מכני הנדסי), עבודות ציבוריות ושיפוצים (להלן - ההסכם הקיבוצי), שהסדיר את שכרם וזכויותיהם של עובדי הענף. בהסכם נקבע מפורשות שהוראותיו חלות גם על העובדים הפלסטינים. ב-5.7.10 חתם שר התמ"ת דאז על צו הרחבה שהחיל את תנאי ההסכם על כל המעסיקים בענף הבניין אף אם אינם חברי התאחדות הקבלנים²⁹ (להלן - צו ההרחבה).

בפברואר 2010 הודיע מנהל אגף מת"ש למנהלי המדורים כי תשלום הזכויות הסוציאליות בענף הבניין ייעשה בהתאם לחוק, להסכמים הקיבוציים וצווי ההרחבה הקיימים בישראל. באוגוסט 2010 דנו נציגי התאחדות הקבלנים, ההסתדרות, אגף מת"ש ומת"ש ביישום הוראות ההסכם הקיבוצי על העובדים הפלסטינים. בנובמבר 2010 נדונו באגף מת"ש השינויים הנדרשים במערכת העבודה של האגף על מנת להחיל את תנאי ההסכם הקיבוצי על העובדים. בפברואר 2011 הודיע אגף מת"ש למעסיקים על השינויים שיחולו בשכר העבודה ובדיווחי השכר של העובדים הפלסטינים בהתאם להסכם הקיבוצי.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן תפקודו של אגף מת"ש בנוגע לאכיפת השוואת תנאי השכר והזכויות הסוציאליות של העובדים הפלסטינים לאלה של העובדים הישראלים, כמתחייב מהחלטת הממשלה מ-1970 ומן ההסכם הקיבוצי. בביקורת עלה כי אגף מת"ש יישם את התנאים באופן סלקטיבי, כמפורט להלן:

א. דיווח על מינימום ימי העסקה בחודש: בחזורי מנהל אגף מת"ש נקבע שהמעסיק, מקבל ההיתר, מחויב להעסיק את העובדים בהיקף של משרה מלאה.

ביוני 2007 הודיעה הנהלת אגף מת"ש למעסיקים כי "חובה לדווח בתלושי השכר של העובדים את מלא ימי העבודה בהם הועסק העובד... היות ומכסת הרשיונות להעסקת עובדים פלשתינים מאיו"ש מוגבלת לא נאשר מתן רשיונות למעסיקים שלא יעסיקו את העובדים חודש מלא" (ההדגשות במקור).

(1) הנהלת אגף מת"ש מפרסמת מדי חודש למדורים מהו מספר ימי המינימום - המספר המזערי של ימי העסקה המחויבים לתשלום באותו חודש, לאחר שהפחיתה מימי העבודה המרביים באותו חודש את הימים שבשל אילוצים ביטחוניים נמנעה בהם כניסת עובדים פלסטינים לישראל, וכן את ימי החג, ימי שישי וימי מזג אוויר קשה. מהמסמכים עולה כי בתום החודש, המדורים מוסרים למעסיקים כמה ימי מינימום

היו באותו החודש. לכאורה, הפרשנות של הנהלת אגף מת"ש לחודש עבודה מלא היא עבור ימי המינימום בלבד.

(א) בהסכם הקיבוצי נקבע כי עובד שקיבל הוראה ממעסיקו שלא לצאת לעבודה עקב פגעי מזג האוויר יהיה זכאי לתשלום עבור ארבע שעות עבודה בגין אותו יום.

נמצא שהנהלת אגף מת"ש מפחיתה את ימי מזג האוויר הקשים (גשם או חמסין) בחישוב ימי המינימום. משמע, הנהלת אגף מת"ש מאשרת למעסיקים, בניגוד לתנאי ההסכם הקיבוצי וצו ההרחבה, שלא לשלם עבור ימים שבהם מזג האוויר קשה ומונעת בכך מהעובדים את מלוא התשלום המגיע להם.

(ב) צו ההרחבה - הסכם מסגרת 1995 מכוח חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, שנחתם בין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים לבין ההסתדרות ב-9.1.95, קבע כי עובד שהשלים שלושה חודשי עבודה זכאי לתשלום מלא עבור תשעה ימי חג בשנה או לתשלום נוסף בעבור תשעה ימי עבודה, אם לא ניצל את ימי החג שלו. במידעון למעסיקים נקבע שתשלום דמי החגים בענף הבניין ייעשה ישירות מהמעסיק לעובד. ההסכם הקיבוצי בענף הבניין קובע כי עובד שאינו יהודי יקבל חופשה בתשלום בימי החג לפי מצוות דתו, או בימי החג היהודיים, בהיקף של תשעה ימי חג בשנה ויום בחירה אחד.

נמצא כי האגף אינו דורש מן המעסיקים לדווח ביומן ההעסקה על תשלום ימי החג שהעובד זכאי להם לפי מצוות דתו. לפיכך, אין אגף מת"ש מפקח אם עמד המעסיק בתנאי ההסכם הקיבוצי בעניין זה ושילם לעובד בגין תשעה ימי חג בשנה ויום בחירה אחד.

(2) מהביקורת עולה כי מדיניות הנהלת האגף השתנתה, לסירוגין, בנוגע לקביעת ימי המינימום, כמפורט להלן:

(א) בהודעת מנהל אגף מת"ש למעסיקים מפברואר 2010 ובהודעתו מיוני 2010 לנציגי מינהל הסדרה ואכיפה במשרד התמ"ת נקבע כי המעסיקים מחויבים לדווח על מינימום של 22 ימי העסקה בחודש. ביוני 2010 הוא הסביר כי "ישנם מעסיקים שמדווחים דיווחי סרק ובפועל מעסיקים את העובדים פחות ימים ומשלמים שכר שונה מהדיווח בתלוש".

(ב) בהודעת מנהל אגף מת"ש למעסיקים מיולי 2012 נקבע כי על המעסיק לשלם לעובדים בגין ימי המינימום כפי שקבע אגף מת"ש לאותו החודש, "גם אם העובד לא עבד במשך כל אותם ימים" (ההדגשה אינה במקור). בהודעה נוספת מאוגוסט 2012 נקבע כי "לא תותר העסקת העובד במשרה חלקית או במשך פחות מ-21 ימים בחודש".

ואולם, בניגוד למדיניות שפורסמה, על פי הודעות הנהלת אגף מת"ש, נקבע בכל חודש מספר ימי מינימום שונה. להלן יוצגו ימי המינימום כפי שנקבעו בהנהלת אגף מת"ש מינואר 2012 לנובמבר 2013.

לוח 3

ימי המינימום לצורך דיווח המעסיקים בענף הבניין מינואר 2012 לנובמבר 2013

	ינו'	פבר'	מרץ	אפר'	מאי	יוני	יולי	אוג'	ספט'	אוק'	נוב'	דצמ'
2012	15	17	13	15	20	20	18	14	15	13	18	17
2013	17	18	16	17	20	21	17	17	13	18	18	

מחישוב הנתונים בלוח עולה כי ממוצע ימי המינימום בחודשים ינואר 2012 - נובמבר 2013 עמד על 17 בקירוב.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת אגף מת"ש על חוסר העקיבות בהתנהלותה. מחד גיסא הודיעה הנהלת האגף כי מעסיק יחויב לשלם על לא פחות מ-21 ימי העסקה; מאידך גיסא, הנהלת האגף מפרסמת את ימי המינימום בפועל - מועטים ושונים מהנחיותיה (בכ-19%).

עוד נמצא כי המדורים מאפשרים למעסיקים לדווח בעקיבות על מספר ימים משתנה הנמוך מ-21 ימי המינימום שנקבעו כחודש עבודה מלא ובלי לשלול מהם את ההיתרים. לדוגמה, באוגוסט ובספטמבר 2013 נקבע כי ימי המינימום הם 17 ו-13, בהתאמה. באוגוסט 2013 התיר מדור ירושלים ל-369 מעסיקים לדווח על העסקת עובדיהם - מאפס ועד 16 ימים. מדור תל אביב התיר בספטמבר 2013 ל-186 מעסיקים לדווח על העסקת עובדיהם - מאפס ועד 12 ימים. מסקירת המעסיקים עלה שרובם מעסיקים בענף הבניין.

(ג)

בהתייחסות הנהלת אגף מת"ש לדוח ביקורת החשכ"ל צוין כי דיווחים חריגים של מעסיקים, כלומר דיווחים על מספר ימי העסקה הקטן מימי המינימום שנקבעו, יאושרו רק על ידי מנהל המדור או מורשה חתימה מטעמו. מנהלת חשבונות ראשית באגף מת"ש מסרה לצוות הביקורת בנובמבר 2013 כי דיווח של מעסיק על העסקה בשיעור הקטן מימי המינימום שנקבעו לאותו חודש יאושר רק על ידי מנהל/ת מדור ורק לאחר קבלת הסבר בכתב לחריגה.

נמצא כי בעשרות דיווחים שבדקו נציגי הביקורת לא צורף נימוק להעסקה במספר הקטן מימי המינימום שנקבעו, אלא רק דיווח טכני על מספר ימי העסקה.

עוד נמצא כי בניגוד לאמור בתשובת הנהלת אגף מת"ש לדוח ביקורת החשכ"ל, את מרבית הדיווחים הקטנים מימי המינימום אישרו עובדים במדורים תל אביב וירושלים שאינם מורשי חתימה ואינם מנהלי מדורים.

מ"מ מנהלת מדור אשקלון מסרה לצוות הביקורת במאי 2011 כי היא קובעת עצמאית את מכסת ימי העבודה בכל חודש, ואלה ימי המינימום שבהם מחויבים המעסיקים המשויכים למדור אשקלון.

לדעת משרד מבקר המדינה, האישורים הרבים והגורפים למעסיקים על מספר ימי העסקה הקטן מימי המינימום ללא הנמקה הולמת, מלמדים על זלזול המדורים בהוראת ימי המינימום ועל היעדר אכיפה של הנהלת אגף מת"ש בעניין זה.

יצוין כי כבר בדוח הקודם³⁰ העיר מבקר המדינה בעניין זה כי "לנוכח הנסיבות מתעורר חשש, כי מקצת העובדים מי"ע עברו בפועל יותר מאשר 16 ימים לחודש... אולם מעסיקים מסוימים לא דיווחו על ימי העבודה במלואם אלא על חלקם, ובלבד ששכר העובד הגיע לשכר המינימום. יש יסוד לסברה שבמקרים אלה יתרת התשלומים לעובד עבור ימי העבודה הנוספים שעבד שולמה לו ישירות בלי לדווח על כך לשירות [לאגף מת"ש]. בדרך זו חסך המעסיק את התשלומים למס הכנסה ובגין הזכויות הסוציאליות, והעובד קיבל תוספת שכר בלא ניכויים".

בספטמבר 2013 הכין נציג התאחדות הקבלנים נייר עמדה בנושא תביעות עובדים פלסטיניים ונכתב בו כך: "החשש מפני אבדן ההיתר ודרישת מת"ש לדיווח מכסה מינימלית של ימי עבודה כתנאי לשימור ההיתר, לצד הידיעה כי מת"ש אינו מסוגל לנטר ולבצע מעקב אחר כניסה ויציאה של עובדים פלסטיניים משטח המדינה, תוך השוואתם לדיווחי המעסיק, הביאו להיווצרותה של פרקטיקה פסולה של דיווחים מוטעים מצד מעסיקים רבים. יצוין, כי גם אם למת"ש או למעסיק אפשרות לנטר את כניסתו של העובד לארץ, אין הדבר מעיד בהכרח על התייצבותו לעבודה אצל המעסיק בעל ההיתר. מוכרת בענף התנהלות של עובדים שמעדיפים לעבוד באופן בלתי חוקי אצל מעסיק שמשלם יותר 'על חשבון' היתר של מעסיק אחר".

בתשובת אגף מת"ש נמסר כי על האגף לאזן בין הרצון והחובה לאפשר העסקת עובדים רק אצל מעסיקים שהיקף העבודה אצלם משמעותי לבין מקרים מוצדקים של העסקה חלקית על ידי מעסיקים מטעמים של תנאי מזג אוויר, חופשות, מחלה, חגים וכדומה. נוהג ימי המינימום מאפשר למעסיקים ולעובדי מת"ש פעילות סבירה מדי חודש בחודשו.

תנאי בסיסי לקבלת שכר הנגזר מתנאי היתר ההעסקה ומן ההסכם הקיבוצי הוא העסקה בפועל ודיווח על מלוא ימי העבודה בחודש. משרד מבקר המדינה מעיר לאגף מת"ש כי ההסכם הקיבוצי הסדיר את תנאי העבודה, לרבות בנושאים של מזג אוויר קשה, ימי חופשה, מחלה, חגים ועוד. אשר על כן, לא ניתן בשל טעמי נוחות של מעסיקים ועובדי מת"ש לפגוע בזכויות העובדים. התנהלות זו פוגעת גם במעסיקים שנדרשים להם עובדים אך אינם יכולים לקבל היתרים בשל הגבלה במכסה הקיימת.

30 לעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 44 (1994), עמ' 566, 569.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות אגף מת"ש שנתן בידי המעסיקים אפשרות לדווח על העסקה חלקית של עובדים, למרות הערת מבקר המדינה בדוח הקודם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה להנהלת אגף מת"ש כי מאחר שהעסקת עובד במשרה מלאה היא תנאי לקבלת ההיתר, עליה לאכוף תנאים אלה כלשונם. לדעת משרד מבקר המדינה, אם מעסיק דיווח על העסקת עובד פחות מחודש עבודה מלא (ולא המציא לאגף מת"ש אישורים מתאימים על סיבת ההיעדרות), על אגף מת"ש לשקול לשלול מהמעסיק את ההיתר. כל התנהלות אחרת, לרבות קביעת מדיניות שמשנתה בתדירות גבוהה, מעודדת את המעסיקים להפר את תנאי ההיתר ולדווח או להעסיק עובדים פחות ממכסת ימי המינימום. מכאן עולה חשש כי יתרת התשלומים לעובד עבור ימי העבודה הנוספים שעבד שולמה לו ישירות בלי לדווח על כך לאגף מת"ש. בדרך זו חסך המעסיק את התשלומים למס הכנסה ובגין הזכויות הסוציאליות, ולעתים קיבל העובד תוספת שכר בלא ניכויים. יוצא אפוא שהתנהלות אגף מת"ש אפשרה מצב זה.

ב. שכר המינימום : שכר המינימום הוא השכר המזערי שעובד המועסק במשרה מלאה זכאי לקבל ממעסיקו³¹. בהסכם הקיבוצי נקבע כי שבוע העבודה ימנה 42 שעות עבודה, והן יכולות להתפרס על פני חמישה או שישה ימי עבודה, כנהוג במקום העבודה. עוד נקבע כי השכר החודשי יחושב על פי 182 שעות עבודה בחודש. לפי התוספת להסכם הקיבוצי בינואר 2012 עודכן שכר המינימום החודשי בענף הבניין ל-5,000 ש"ח.

נמצא כי אגף מת"ש מחשב את שכר כל העובדים על פי תעריף יומי שאינו נגזר משעות העבודה בפועל של כל עובד, אלא מחושב מתוך הנחה כי שבוע העבודה בכל מקומות העבודה שבהם מועסקים עובדים פלסטינים הוא של שישה ימים. לדוגמה, בכל תלושי השכר מנובמבר 2013 שהנפיק האגף לעובדים צוין כי התעריף ליום עבודה הוא 200 ש"ח. בחזורי מת"ש מצוין כי החישוב נעשה לפי 25 ימי עבודה בחודש. מחישוב שביצע משרד מבקר המדינה עלה כי התעריף ליום עבודה לעובד המועסק חמישה ימים בשבוע הוא 227 ש"ח. משמע, עבור עובדים שעובדים חמישה ימים בשבוע היה צריך לחשב את השכר לפי תעריף יומי גבוה יותר. על כן, עובדים שהועסקו חמישה ימים בשבוע קיבלו שכר הנמוך משכר המינימום שנקבע בהסכם הקיבוצי.

זאת ועוד, בחישוב ימי המינימום מפחיתה הנהלת אגף מת"ש מהימים הקלנדריים את ימי שישי מתוך הנחה שכל העובדים מועסקים חמישה ימים בשבוע. ואולם, לצורך חישוב השכר היומי לעובדים, האגף מתבסס על שבוע עבודה של שישה ימים. משרד מבקר המדינה מעיר לאגף מת"ש כי חוסר העקיבות שבה הוא נוהג מטעה את המעסיקים, המסתמכים על התלושים שהאגף מנפיק לצורך תשלום השכר לעובדים, ובכך האגף פוגע בשכר העובדים. על אגף מת"ש לחשב את שכר העובדים על פי שעות העבודה ומספר הימים בפועל.

31 חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה רבה את ההתנהלות האמורה של אגף מת"ש.

ג. תלוש השכר: בתיקון 24 לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958 - תלושי שכר וניכוי שכר שלא כדין (להלן - התיקון לחוק הגנת השכר), שנכנס לתוקף בפברואר 2009, נקבע כי מעסיק חייב למסור לכל עובד תלוש שכר בכתב. בתלוש השכר יש לפרט את תאריך תחילת ההעסקה של העובד; הוותק המצטבר של העובד; ימי העבודה ושעות העבודה במקום העבודה; שעות העבודה שבהן עבד העובד בפועל בתקופה שבעדה שולם השכר; ימי החופשה שניתנו באותה תקופת שכר ויתרת ימי החופש של העובד; ימי המחלה שנוצלו ונצברו; ערך השכר המשולם לעובד בעבור שעת עבודה רגילה; השכר הרגיל; תשלומים אחרים (לרבות גמול שעות נוספות, דמי הבראה, דמי חופשה ודמי מחלה); סך כל השכר והתשלומים האחרים החייבים במס הכנסה ובדמי ביטוח לאומי המובאים בחשבון לחישוב זכויות פנסיוניות או זכויות סוציאליות אחרות.

בחזורי הנהלת אגף מת"ש ובמידעו נקבע שעל המעסיק להעביר למדור דיווח חודשי על כל עובד, הכולל פירוט ביומן ההעסקה של ימי העבודה שבהם עבד, המשכורת ברוטו שאמורה להינתן לו, לרבות פדיון החופשה, שעות נוספות, ימי מחלה וימי היעדרות נוספים. על פי הדיווחים ביומן ההעסקה, אגף מת"ש מכין את תלוש השכר לעובד, הכולל את השכר ברוטו, השכר נטו, סך ההפרשות שעל המעסיק לשלם בגין העובד ואת הניכויים שיש לנכות מהשכר.

ממסמכי התאחדות הקבלנים עולה כי בשנים האחרונות מתפתחת מגמה של תביעות עובדים פלסטיניים נגד מעסיקהם (קבלנים בענף הבניין) בעניין רכיבי שכר שלכאורה לא שולמו להם על ידי המעסיקים. במאי 2010 פנה נציג התאחדות הקבלנים למנהל אגף מת"ש בבקשה לעדכן את תלוש השכר על מנת שיכלול נתונים נוספים וישקף את ההסכם הקיבוצי. עוד נכתב כי "אי ציון רכיבים אלו יגרמו לאלפי תביעות של עובדים כנגד קבלנים מאחר שהקבלנים לא יוכלו להוכיח תשלום בגינם בשל העדר שורות דיווח במת"ש".

בביקורת נמצא כי בתלוש השכר שמנפיק אגף מת"ש לעובד אין פירוט של מלוא רכיבי השכר הנגזרים מההסכם הקיבוצי, כגון שעות נוספות, הבראה, ביגוד, תשלום בגין חגים, תוספת ותק והשלמת חופשה.

כאמור בנהלים ובחוזרים, הנהלת אגף מת"ש מודיעה אחת לתקופה למעסיקים שעליהם להשלים את מלוא התשלומים על פי ההסכם הקיבוצי ישירות לעובדים (ולא דרך אגף מת"ש).

בספטמבר 2013 כתב נציג התאחדות הקבלנים כי "המעסיק הוא אשר צריך לשלם את זכויותיהם של העובדים הפלסטיניים, לרבות לפי חוקי המגן ולפי ההסכם הקיבוצי, ומאידך הוא אינו מנפיק את תלושי השכר לעובדים, ולכן אינו יכול לדאוג שכל הזכויות המשולמות לעובד יקבלו ביטוי מפורש ונכון בתלוש השכר, כהוכחה לכך ששולמו. מעבר לכך, המעביד חשוף לטענה ולתביעה ולעתים ענישה עקב אי התאמת התלוש להוראות חוק הגנת השכר... מצב עובדתי זה יוצר חשיפה לשלל תביעות משפטיות לקבלנים המעסיקים עובדים פלסטיניים".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין אגף מת"ש יכול לפטור עצמו מחובותיו באמצעות הודעות למעסיקים כי עליהם לשלם ישירות לעובדים רכיבי שכר שאינם נגבים על ידי אגף מת"ש.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה רבה את התנהלות הנהלת אגף מת"ש, שכחמש שנים לאחר כניסת התיקון לחוק הגנת השכר לתוקף עדיין מנפיק תלושי שכר שאינם משקפים את מלוא רכיבי השכר שהעובדים זכאים להם.

אגף מת"ש הודיע בתשובתו כי בפברואר 2013 אופיין תלוש השכר על ידי גורם מקצועי מטעמו, וכי במהלך השנה האחרונה מתבצע תהליך של הרחבת תלוש השכר.

ד. ותק מקצועי בענף הבניין: בהסכם הקיבוצי נקבעו מדרגות שכר חודשי לפי דרגת העובד. עוד נקבע כי קידום עובד בניין מדרגה 1 ועד דרגה 3 וקידום עובד שיפוצים מדרגה 1 ועד דרגה 5 יהיו אוטומטיים, ואלה ייעשו כל שתיים עד שלוש שנות עבודה מלאות בענף הבניין. קידום לדרגה 4 ומעלה לעובד בניין ייקבע על ידי ועדת הדרגות.³² כמו כן, לעובד יש זכויות נוספות הנגזרות מן הוותק שלו בענף.

ואולם, מאחר שלא תמיד לעובד הפלסטיני יש רצף העסקה על פני שנים, וסוגיית הוותק חיונית לקידומו, באוגוסט 2010 נציגי ההתאחדות, ההסתדרות ואגף מת"ש סיכמו שכל 300 ימי עבודה שהעובד הועסק בהיתר בישראל - ייחשבו כשנת ותק.³³

(1) היעדר רישום של ותק מצטבר בתלוש השכר: נמצא כי משנת 2009 החל אגף מת"ש לציין בתלוש השכר את הוותק אצל המעסיק, אך אינו מציין את סך הוותק בענף הבניין (להלן - הוותק הענפי), המכריע לעניין חישוב שכרו ותנאי העסקתו של העובד, על אף שבידיו נתונים אלו. יתרה מכך, האגף לא הביא לידיעת המעסיק את נתוני הוותק הענפי של עובדיו שמהם נגזר שכרם והזכויות הסוציאליות שלהם על פי החוק וההסכם הקיבוצי. בהיעדר מידע זה עלול להיגרם לציבור העובדים הפסד שכר.

(2) ימי החופשה: חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951 (להלן - חוק חופשה שנתית), קובע כי כל עובד זכאי לחופשה. ימי החופשה לכל שנת עבודה אצל מעסיק אחד או במקום עבודה אחד³⁴ נגזרים משנות הוותק של העובד³⁵, כלהלן: עובד בשכר העובד אצל מעסיק אחד או במקום עבודה אחד לפחות יום אחד אך פחות מ-75 ימים רצופים, בין בשנת עבודה אחת ובין בשתי שנות עבודה רצופות, ואין בין הצדדים חוזה עבודה בכתב לתקופת עבודה רצופה העולה על 74 ימים - המעסיק ישלם לעובד תמורת חופשה סך של 4% לפחות משכר העבודה. בתקנות חופשה שנתית (דרך אחרת לתשלום תמורת חופשה), התשל"א-1971, נקבע כי התשלום תמורת

32 חברי ועדת הדרגות הם נציגי ההתאחדות ונציגי ההסתדרות.
 33 לעובד המועסק שישה ימים בשבוע. לעובד המועסק חמישה ימים בשבוע שנת ותק היא 261 ימי עבודה.
 34 ימי העבודה בפועל (נטו) בעבור שבוע עבודה של חמישה ימים.
 35 בעד כל אחת מארבע השנים הראשונות יקבל העובד 10 ימים; בעד השנה החמישית יקבל העובד 12 ימים; בעד השנה השישית יקבל 14 ימים; בעד השנה השביעית יקבל 15 ימים; בעד השנה השמינית ואילך - יום נוסף לכל שנת עבודה עד חופשה של 20 ימים.

חופשה של עובד ששכרו משולם באמצעות אגף מת"ש ישולם על ידי מעסיקו לאגף מת"ש³⁶.

בהסכם הקיבוצי נקבע כי ותק העובד לצורך חופשה שנתית הוא ותק ענפי בעבודה בארץ ולא דווקא אצל מעסיק מסוים. עוד נקבע כי ימי החופשה של העובד יהיו בין 10 ל-24 ימים בהתאם לוותק שלו בענף הבניין.

(א) נמצא שאגף מת"ש גובה מכל המעסיקים עבור כל עובדיהם הפלסטינים שיעור קבוע של 4% משכרם בעד דמי חופשה, ולא רק עבור עובדים שהוותק שלהם אצל המעסיק הוא פחות מ-75 ימים. זאת, שלא בהתאם לחוק ובניגוד להסכם הקיבוצי שקבעו כי הוותק לצורך תשלום דמי החופשה יהיה הוותק הענפי ולא אצל מעסיק מסוים. מכך עולה חשש כי עובדים רבים אינם מקבלים תשלום עבור כל ימי החופשה המגיעים להם לפי חוק.

אחת לשנה, במועד קבוע, מעביר אגף מת"ש ישירות לחשבון הבנק של העובד את תשלום דמי החופשה, בשיעור של 4% משכרו. את ההפרש בין הסכום שגובה אגף מת"ש לבין הסכום הנגזר מימי החופשה שעל העובד לקבל לפי הוותק שלו דורש האגף מהמעסיק לשלם ישירות לעובד.

ואולם, נמצא כי אגף מת"ש, שברישומיו יש נתונים על אודות הוותק הענפי של העובד בישראל, אינו מיידע את המעסיק על שנות הוותק האלה. כפועל יוצא מכך, אגף מת"ש מונע מהמעסיקים את המידע הנדרש על מנת לשלם לעובדיהם את מלוא זכויותיהם מכוח ההסכם הקיבוצי.

עוד נמצא כי אין פיקוח של אגף מת"ש על התשלומים שהמעסיקים אמורים לשלם לעובדיהם - ההפרש בין 4% דמי החופשה שנגבים על ידי אגף מת"ש לבין ימי החופשה שמגיעים לכל עובד על פי הוותק הענפי שלו.

(ב) בדוח ביקורת החשכ"ל מיולי 2011 הומלץ לעדכן את גביית דמי החופשה, או לקבל חוות דעת משפטית בנושא קביעת גובה הגבייה של דמי החופשה מהמעסיקים. הנהלת אגף מת"ש הודיעה בתגובה לדוח הביקורת כי היא תפנה לקבלת חוות דעת משפטית מוסמכת מהמחלקה המשפטית של משרד האוצר ומשרד הפנים בעניין זה.

במועד סיום הביקורת לא הייתה חוות דעת משפטית לקביעת גובה דמי החופשה שיש לגבות מהמעסיקים.

36 אלא אם הורה שר העבודה בכתב למדור התשלומים שתמורת החופשה של עובד או של סוג עובדים תשולם לקרן חופשה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הוראות חוק חופשה שנתית וההסכם הקיבוצי חלות על המעסיקים בעניין עובדיהם הפלסטינים ויש לקיימן כלשונן.

(3) דמי הבראה: הזכאות לקבלת דמי הבראה מעוגנת בהסכם קיבוצי שנחתם ב-18.6.07 בין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, בשם הארגונים המאוגדים בה, לבין ההסתדרות. זכאות זו הורחבה בצו הרחבה בדבר תשלום דמי הבראה לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, שמפרסם שר הכלכלה (לשעבר שר התמ"ת) אחת לשנה, והיא חלה על כל העובדים והמעסיקים בישראל. ההסכם הקיבוצי קובע כי עובד, לאחר ותק של שנה בעבודה אצל מעסיק, זכאי לדמי הבראה, בגין 6 עד 12 ימים בשנה, והללו יחושבו לפי הוותק הכללי שצבר העובד בענף הבניין בישראל. ערכו של יום הבראה יחושב לפי יום הבראה בשירות הציבורי (ערך יום הבראה בשירות הציבורי בשנת 2012 היה 420 ש"ח).

במידעוץ למעסיקים נקבע שתשלום דמי הבראה בענף הבניין ייעשה ישירות מהמעסיק לעובד. בחוזרי אגף מת"ש נכתב כי לפי ההסכם הקיבוצי, האחריות המלאה לתשלום רכיבי שכר אלו ישירות לעובד חלה על המעסיק בלבד.

נמצא כי אגף מת"ש אינו מיידע, כאמור, את המעסיק על שנות הוותק הענפי של עובדיו. כפועל יוצא מכך, מעסיק שמעוניין לשלם לעובד את מלוא זכויותיו לפי ההסכם הקיבוצי עלול להתקשות לעשות כן.

עוד עלה כי אגף מת"ש אינו בודק שהמעסיקים משלמים לעובדיהם את דמי הבראה המגיעים להם על פי הוותק הענפי שלהם ואינו מפקח על תשלומיהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר מידע נכון ועדכני, עלולה התנהלות אגף מת"ש לפגוע ביכולתם של המעסיקים להעניק לעובדיהם הפלסטינים את מלוא זכויותיהם כדין.

ה. הגדרת תפקיד העובד : בהסכם הקיבוצי נקבע מדרג שכר שונה לעובדי הבניין ולעובדי השיפוצים.

נמצא כי הנהלת אגף מת"ש אינה דורשת מהמעסיקים להגדיר את תפקיד העובד, ולכן אין מידע כזה במערכת הממוחשבת שלה. לפיכך, אין עובדים פלסטינים שמוגדרים כעובדי שיפוצים, והתשלום לעובדים אינו נעשה לפי תפקידם בפועל, וזאת על אף שכאמור קבלנים בסיווג קבלני שיפוצים קיבלו ומימשו היתרים להעסקת עובדים.

1. קרן ההשתלמות : ההסכם הקיבוצי בענף הבניין קבע כי עובד המועסק שלוש שנים בענף הבניין זכאי לתשלום שיועברו לקרן ההשתלמות: העובד יפריש 1% משכרו והמעסיק - 2.5% משכר העובד. בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] נקבע כי הפקדות העובד והמעסיק לקרן ההשתלמות בגבולות שנקבעו בהסכם הקיבוצי ייחשבו להכנסה בעת קבלתן. עם זאת, הפקדות שימשוך העובד לאחר שחלפו שש שנים מן ההפקדה הראשונה יהיו פטורות ממס.

ביולי 2010 הודיע נציג התאחדות הקבלנים למנהל אגף מת"ש כי "עד אשר תוסדר קרן ההשתלמות עבור עובדי בניין ישלם המעסיק 2.5% משכרו הטבלאי של העובד עבור 'חלף ימי השתלמות'". באוגוסט 2010 סוכם בדיון של נציגי ההסתדרות וההתאחדות כי רכיב זה ישולב בתלוש השכר שמפיק אגף מת"ש וישולם כחלק ממשכורת העובד. עוד נקבע כי מנהל אגף מת"ש אחראי להעלות את סוגיית הפטור ממס בגין "חלף ימי השתלמות" במשרד האוצר.

רק בפברואר 2011 הודיע מנהל אגף מת"ש למעסיקים כי מאותו החודש עליהם לשלם לכל עובד בעל שלוש שנות ותק ענפי 2.5% משכרו בגין "חלף קרן השתלמות", והבהיר כי שנת ותק ענפי שקולה ל-300 ימי עבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף מת"ש כי הוותק הענפי מחושב על ידו מתוך הנחה שכל העובדים מועסקים שישה ימי עבודה בשבוע; אלא ששנת ותק של עובד המועסק חמישה ימים בשבוע היא 261 ימי עבודה, והדבר הפוגע בעובדים אלה.

נמצא כי ההסדר הזמני נעשה להסדר של קבע; מנהל אגף מת"ש לא הסדיר את סוגיית הפטור ממס עם משרד האוצר. לפיכך, אגף מת"ש מחשב מדי חודש את התשלום שאותו נדרש המעסיק לשלם לעובדים בגין "חלף קרן השתלמות". תחשיב זה מצוין בתלוש השכר ומתווסף לתשלום השכר נטו שעל המעסיק לשלם ישירות לעובד. כתוצאה מכך, לא מושגת מטרת החיסכון שבבסיס קרן ההשתלמות וגם העובד אינו נהנה מפטור ממס שהיה זכאי לו אילו הופקדו הסכומים לקרן ההשתלמות והיו נמשכים ממנה כעבור שש שנים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה פגיעה בעובדים שאינם מקבלים את המגיע להם לפי זכויותיהם וימי עבודתם בפועל כתוצאה מאי-הסדרת קרן ההשתלמות לעובדי הבניין במשך זמן כה רב.

2. פיצויי פיטורים: חוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963 (להלן - חוק פיצויי פיטורים), קבע כי עובד שעבד שנה אחת ברציפות³⁷ אצל מעסיק אחד, או במקום עבודה אחד ופוטור³⁸, זכאי לקבל מהמעסיק שפיטר אותו פיצויי פיטורים³⁹. גובה פיצויי הפיטורים יהיה שכו של חודש אחד בגין כל שנת עבודה. בהסכם הקיבוצי נקבעו אלה: פיצויי הפיטורים ישוחררו לבעלות העובד בסיום עבודתו; המעסיק יפקיד לטובת פיצויי הפיטורים של העובד 6% או 8.33%⁴⁰ מהשכר המבוטח.

בפברואר 2010 הודיע מנהל אגף מת"ש למעסיקים כי המעסיק יעביר לאגף מת"ש 6% משכר העובד לטובת פיצויי פיטורים. בפברואר 2011 עדכן מנהל אגף מת"ש את המעסיקים כי עליהם להפריש 8.33% מן השכר לצורך זה. במקרה של פיטורים אגף מת"ש הוא המשלם לעובד את פיצויי הפיטורים.

מנהלת קרן תנאים סוציאליים באגף מת"ש מסרה לנציגי הביקורת במאי 2011 ובדצמבר 2013 כי על פי כללי אגף מת"ש, רק עובד שאינו מועסק לאחר פיטוריו במשך ארבעה חודשים ומעלה, זכאי לקבל את פיצויי הפיטורים. עוד מסרה כי עובד שמעסיקו פיטר

37 בעבור עובד עונתי - שתי עונות בשתי שנים רצופות.
 38 או שהעובד התפטר בנסיבות המנויות בחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963, כמזכות בפיצויי פיטורים.
 39 למעט עובדים שעל פי ההסכם הקיבוצי או מכוח פסק דין פוטרו בנסיבות המצדיקות פיטורים, ללא פיצויים או בפיצוי חלקי.
 40 כולל את מרכיב הפרשה בגין פיצויי פיטורים.

אותו אולם הוא הועסק בתוך ארבעה חודשים אצל מעסיק אחר - אינו זכאי לקבל פיצויי פטורים.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת אגף מת"ש כי ככלל, עובד שפוטר זכאי לקבל פיצויי פטורים לפי חוק פיצויי פטורים ולפי ההסכם הקיבוצי. מציאת עבודה מיד לאחר הפטורים אינה מבטלת זכות זו. אם התמזל מזלו של עובד והוא מצא מקום עבודה חדש מיד לאחר שפוטר, אין לשלול את זכותו החוקית לקבלת פיצויי פטורים, ויש לראות בחומרה את שלילת זכויותיו, אשר אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק.

ח. הפנסיה : בהסכם קיבוצי כללי (מסגרת) לביטוח פנסיוני מקיף במשק - נובמבר 2007, נקבע שכל עובד במדינת ישראל יהא זכאי לביטוח פנסיוני מקיף והולם. בהסכם הקיבוצי של ענף הבניין נקבע כי כל עובד יהא זכאי לביטוח בקרן פנסיה מקיפה צוברת מיום עבודתו הראשון. לשם כך מפריש המעסיק לקרן הפנסיה 8.33% משכר העובד לפיצויים ו-6% לתגמולים, ומשכרו של העובד מנוכים 5.5% לתגמולים⁴¹ המכונים כספי הצבירה (להלן - כספי הצבירה).

(1) בעקבות החלטת הממשלה מ-1970 הוקמה קופה ייעודית לתשלום כספי הפנסיה של עובדים פלסטינים המועסקים בישראל (להלן - הקופה הייעודית). מערך הזכויות בקופה הייעודית היה זהה למערך הזכויות בקרנות הפנסיה שהיו קיימות בשנות השבעים של המאה העשרים - קרנות פנסיה ותיקות⁴², והיה מעוגן בנהל "ניהול ותשלום כספי צבירה" (להלן - נוהל הפנסיה).

בשנת 1995 נסגרו קרנות הפנסיה הוותיקות בפני כניסת עמיתים חדשים, ביניהן קרנות פנסיה גירעוניות, המכונות קרנות הפנסיה הוותיקות שבהסדר. מבוטחים חדשים שבחרו להצטרף לקרן פנסיה או שחוייבו להצטרף מכוח הסכמים קיבוציים בוטחו בקרנות הפנסיה החדשות⁴³. כמו כן, בשנת 2008 תוקן חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005, ונקבעו בו הגבלות על משיכת כספים מקופות הגמל, שמטרתן להבטיח שמשיכה מהיתרה הצבורה תעשה קודם כל בדרך של קצבה עד לגובה סכום הקצבה המזערית של המגיעים לגיל פרישה - 3,850 ש"ח לחודש⁴⁴, מעבר לכך רשאי העמית למשוך כספים מהיתרה הצבורה גם שלא בדרך של קצבה.

משנת 2000 פעל אגף מת"ש מול החשכ"ל ומול אגף שוק ההון כדי להסדיר את התאמת נוהלי הקופה הייעודית של הפלסטינים לתיקוני החקיקה בנושא ולכלול מנגנון איזון אקטוארי לזכויות העובדים בקרן, שיבטיח כי שינוי בנתונים האקטואריים יאוזן באמצעות התאמת זכויות העובדים. בדיון של אגף מת"ש ואגף שוק ההון הוחלט בשנת 2000 כי עובדים חדשים שיועסקו מינואר 2001 יהיו זכאים לתנאים של קרנות הפנסיה החדשות.

41 ראו גם פרסום של הנהלת אגף מת"ש מ-10.2.10 באתר האינטרנט של רשות האוכלוסין: www.piba.gov.il.publicationandtender.

42 קרן פנסיה המבטיחה למבוטח קצבה חודשית בשיעור ממשכורתו הקובעת ללא קשר ישיר לסכומים שנצברו במהלך כל תקופת החיסכון והתשואה שהושגה עליהם.

43 קרן שבה בעת קרות אירוע מזכה, ממירים את היתרה הצבורה של המבוטח בקרן לקצבה.

44 תיקון 3 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005, משנת 2008.

הביקורת העלתה כי במרוצת 14 שנה מאז ההחלטה האמורה, לא הותאם נוהל הפנסיה לשינויים האמורים, וההחלטה לא יושמה. עובדים פלסטינים שלא משכו את כספי הצבירה במהלך שנות עבודתם, עם פרישתם זכאים לפנסיה בשיעור של 2% מהשכר האחרון עבור כל שנת ותק, עד תקרה של 70% ובתנאים שנקבעו. לכאורה, עובדים שהחלו לעבוד בישראל מ-1995 ועד מועד סיום הביקורת אמורים להיות זכאים לפנסיה מהקופה הייעודית כמו בקרנות הפנסיה הוותיקות, על אף שחלק מקרנות אלה נסגרו בפני יתר העובדים במשק הישראלי בשל היותן גירעוניות.

בדצמבר 2011 נעשה במשרד האוצר דוח אקטוארי להערכת חבות אקטוארית בגין תשלומי פנסיה לכל העובדים הפלסטינים המועסקים בישראל בכל ענפי התעסוקה נכון ליום 31.12.09. עורך הדוח האקטוארי העיר על אי-התאמת השינויים שנקבעו לקרנות הפנסיה הישראליות לכללי ניהול כספי הפנסיה של העובדים הפלסטינים באגף מת"ש.

אגף החשכ"ל מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מפברואר וממאי 2014 (להלן - תשובת החשכ"ל) כי באוקטובר 2012 החל לקדם הצעה להחלפת נוהל הפנסיה בנוהל חדש שיתבסס על תקנון של קרן פנסיה חדשה, בהתאמות הנדרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עד מועד סיום הביקורת לא גובש נוהל חדש. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את התנהלות אגף החשכ"ל ואגף מת"ש; לא רק שיותר מעשור לא פעלו לעדכן את נוהלי הקופה הייעודית על פי שינויי החקיקה בישראל אלא שגם המשיכו לנהל את כספי הצבירה של העובדים הפלסטינים כמו בקרן ותיקה, גם לאחר הערת עורך הדוח האקטוארי לעניין זה.

(2) בנוהל הפנסיה נקבע שכספים שנגבים מהמעסיק ומופרשים מהעובד אמנם מיועדים לפנסיה, אך גם ניתן לפדותם לפני הפרישה לפנסיה.

מנהלת קרן תנאים סוציאליים באגף מת"ש מסרה לנציגי הביקורת במאי 2011 כי עובד פלסטיני שלא עבד לפחות ארבעה חודשים רשאי למשוך את כספי הצבירה, ובעת המשיכה פוקעות זכויותיו הפנסיוניות. בשעה שהעובד בוחר למשוך את כספי הצבירה, חישוב זכויותיו נעשה לפי נוסחת ערכי הפדיון הנהוגה בקרנות הפנסיה הוותיקות שבהסדר, המחשבת ערכי פדיון מופחתים, ושהינה נוסחה מאד "לא נדיבה".

בשל היותן של קרנות הפנסיה הוותיקות שבהסדר גרעוניות, הוחלה עליהן נוסחת הפדיון האמורה. נמצא כי אגף החשכ"ל ואגף מת"ש לא ערכו דוחות אקטואריים שהצביעו על היותה של הקופה הייעודית גרעונית המחייבת החלת הנוסחה האמורה.

במהלך הביקורת נמסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי עובדים פלסטינים רבים מושכים את כספי הצבירה עוד בטרם פרישתם לגמלאות בשל אי-היציבות ביחסים שבין מדינת ישראל לרשות הפלסטינית ובשל חוסר אמוןם בשלטונות ישראל.

מהדוח האקטוארי עולה כי ב-31.12.09 שילמה מדינת ישראל קצבאות גמלה ושארים ל-55 גמלאים ול-119 שארים של עובדים פלסטינים שהועסקו בענף בניין. הגמלה הממוצעת לגמלאים עמדה על 642 ש"ח לחודש ולשארים - על 381 ש"ח לחודש. עוד עולה מהדוח כי הוותק הממוצע של עובד פלסטיני עבור ביצוע ההערכה האמורה היה 1.1 שנים. שיעור העזיבה, קרי משיכת כספי הצבירה לפני גיל הפרישה (65), עמד בשנים 2008-2009 על 56.2%.

מהאמור עולה כי אלפי עובדים פלסטינים שהועסקו במדינת ישראל ברבות השנים והיו זכאים מכוח החלטת הממשלה מ-1970 להשוואת תנאי העסקתם לאלה של הישראלים, העדיפו למשוך את הכספים שנצברו לטובתם טרם פרישתם, ואינם זכאים לגמלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף מת"ש כי אחת לתקופה עליו להודיע לעובדים הפלסטינים על אודות הזכויות הפנסיוניות שנצברו להם, כפי שנהוג לגבי מבוטחים ישראלים. ייתכן שכפועל יוצא מפעולות אלה יגבר אמון העובדים הפלסטינים באגף מת"ש ותקטן התופעה של ריקון החסכונות הפנסיוניים שלהם, ויובטח עתידם הפנסיוני.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לאגף החשכ"ל ולאגף מת"ש כי עליהם לפעול בשקיפות להסדרת הזכויות הפנסיוניות של העובדים הפלסטינים לפי החקיקה העדכנית בישראל.

בתשובת החשכ"ל נמסר כי רשות האוכלוסין הוסמכה ליישם את מדיניות הממשלה בנוגע לעובדים הפלסטינים. עם זאת נמסר כי האגף יבחן מנגנוני פיקוח ובקרה נוספים. בתשובת אגף מת"ש נמסר כי הוא יפעל על פי ההנחיות שיקבל מאגף החשכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף החשכ"ל כי מתוקף תפקידו כאחראי לניהול נכסים הרשומים בדוחות הכספיים של ממשלת ישראל וטיפולו בחשבונאות הממשלתית, מוטלת עליו האחריות לשמש בתפקידי בקרה ופיקוח. לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף מת"ש ואגף החשכ"ל להסדיר בכתובים את חלוקת האחריות ביניהם לניהול כספי הצבירה (ראו להלן גם בפרק על החבות האקטוארית של מדינת ישראל לעובדים הפלסטינים ולרשות הפלסטינית).

(3) בתגובת אגף מת"ש לדוח ביקורת החשכ"ל נמסר כי ייקבע נוהל עבודה בתיאום עם חשבות משרד הפנים, ולפיו אגף מת"ש יבצע את תחשיב הפנסיה. את התחשיב יבדוק רו"ח מטעם אגף מת"ש ותיתן המלצה לתשלום. התחשיב יועבר לאישור חשבות משרד הפנים.

עד מועד סיום הביקורת ולמעלה משנתיים מהוצאת הדוח, עדיין לא הוכן נוהל עבודה בשיתוף חשבות משרד הפנים ולא השתנה דבר בנושא הזה.

ט. ג מ ו ל ש ע ו ת נ ו ס פ ו ת : בחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, נקבע כי אם הועסק עובד שעות נוספות, ישלם לו המעסיק בעד שתי השעות הנוספות הראשונות

באותו יום שכר עבודה שלא יפחת מ-125% משכרו השעתי הרגיל, ובעד כל שעה נוספת לאחר מכן - לא פחות מ-150% מהשכר השעתי הרגיל. בהסכם הקיבוצי נקבע כי גמול שעות נוספות ישולם לפי השיעורים הנקובים בחוק האמור.

הביקורת העלתה כי אגף מת"ש אינו מחייב את המעסיקים לדווח על העסקה של שעות נוספות ולשלם עבורן, ומתלושי השכר עולה כי העובדים אינם מקבלים שכר עבור שעות אלה.

דמי הנסיעות : בצו ההרחבה בדבר השתתפות המעביד בהוצאות נסיעה לעבודה וממנה לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 מיוני 2012, שאימץ את הוראות ההסכם הקיבוצי הכללי מינואר 2012, שנחתם בין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים לבין ההסתדרות, נקבע כי שיעור החזר הוצאות הנסיעה ליום מ-1.1.12 יהיה 25.20 ש"ח. החזר הוצאות לא ישולם למי שמוסע על חשבון המעסיק למקום העבודה וממנו. בהסכם הקיבוצי נקבע כי עובד בניין ועובד שיפוצים, שהמעסיק אינו מעמיד לרשותם הסעה, יהיו זכאים להחזר הוצאות נסיעה לפי הכללים ולסכומים הקבועים בהסכמים הקיבוציים. דמי החזר הנסיעה בשנת 2013 עמדו על 25.20 ש"ח ליום.

נמצא כי בחלק מתלושי השכר של העובדים לא דווח על תשלום דמי הנסיעות, כמתחייב. במצב זה, אין ודאות כי העובדים מקבלים דמי נסיעה ו/או הסעה כחוק וכנגזר מן ההסכם הקיבוצי.

בתשובת אגף מת"ש נמסר כי האחריות לביצוע התשלומים לפי ההסכם הקיבוצי מוטלת על המעסיק. עם זאת, באגף מת"ש פועלים לאפיון תלוש השכר כדי שיכלול את כל רכיבי ההסכם הקיבוצי.

ועדת פיקוח : בצו ההרחבה נקבע כי "במקרים שבהם תהיה קיימת מניעה, מכוח נסיבות חיצוניות אובייקטיביות שאינן תלויות בצדדים או שמקורן בהוראה שבדין, להחלת איוז מהזכויות לפי צו זה על... עובדים פלשתינים, תמונה ועדת פיקוח אשר תקבע מנגנון אחר לשם הסדרת העניין להקניית הזכות ו/או לתשלום הזכות או שווה ערך לה. קיומה של מניעה כאמור לא ימעט מן החובה כלפי... עובד פלשתיני לתשלום שווה ערך ובאותה עלות של הזכות שקמה מניעה כאמור לשלמה".

נמצא כי לא הוקמה ועדת פיקוח על פי צו ההרחבה, שתסדיר את הקניית הזכויות או את שוויין לעובדים מכוח ההסכם הקיבוצי.

בתשובת אגף מת"ש נמסר שהאחריות לביצוע התשלומים על פי ההסכם הקיבוצי מוטלת על המעסיק. בתשובת משרד הכלכלה נטען כי ועדת הפיקוח לא קמה בשל חוסר שיתוף פעולה בין נציגי המעסיקים והעובדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את התנהלות אגף מת"ש על שבמועד סיום הביקורת, כארבע שנים לאחר החתימה על ההסכם הקיבוצי ועל אף שחלפו כשלוש שנים מפרסום צו ההרחבה, לא פעל לאכוף את מלוא תנאיהם על כלל המעסיקים ולא השלים את הליך השוואת השכר של העובדים הפלסטינים לאלה של הישראלים על פי ההסכם ולהבנות המתחורות ממנו.

4. תשלומי מס בגין השכר: בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] נקבע כי מס הכנסה ישולם על הכנסתו של תושב חוץ, מהשתכרות או מרווח עבודה, שהופקה או שנצברה בישראל; כל טובת הנאה או קצובה שניתנו לעובד ממעסיקו; תשלומים שניתנו לעובד לכיסוי הוצאותיו; והכול - בין שניתנו בכסף ובין בשווה כסף, בין שניתנו לעובד במישרין או בעקיפין או שניתנו לאחר לטובתו.

יצוין כי לעניין זה כבר נדרש מבקר המדינה בדוח הקודם⁴⁵ וכתב כי על אגף מת"ש "בשיתוף עם שלטונות המס - לקיים בקרה משמעותית במגמה לבחון אם אמנם המעסיקים מדווחים דיווחי אמת על העסקת עובדיהם מי"ש"ע [יהודה שומרון ועזה], ואם משולם בגין העסקתם מס כנדרש".

במרוצת הביקורת מסרו עובדי אגף מת"ש לנציגי משרד מבקר המדינה כי לשיטתם, אגף מת"ש משמש גוף טכני בלבד ותפקידו לחשב את תשלומי השכר לעובדים, לגבות מהמעסיקים את תשלום הפרשות על פי החוקים השונים ולהעבירם לגורמים הרלוונטיים. עוד מסרו כי חובות התשלום לעובדים מכוח החוקים השונים וההסכמים הקיבוציים מוטלות על כתפי המעסיקים.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת אגף מת"ש כי עקב הנחיותיה למעסיקים לשלם לעובדים ישירות את זכויותיהם, למעט החלק היחסי בגין ימי החופשה, והיעדר אכיפת הדיווח על תשלומים אלה, אין האגף מקבל מהמעסיקים את הפרשות והניכויים הנדרשים. בנוסף לכך, הללו גם אינם מגיעים לרשויות הרלוונטיות - ביטוח לאומי ומס הכנסה.

5. דיון בדוח ביקורת החשכ"ל: בדיון ועדת הביקורת של אגף החשכ"ל בדצמבר 2011, שעסק בליקויים שהועלו בדוח ביקורת החשכ"ל, נקבע, בין השאר, כי על הוועדה לבחון את האחריות של אגף מת"ש לתשלומי השכר והתנאים הסוציאליים של העובדים הפלסטינים לפי ההסכם הקיבוצי, לרבות דמי חופשה, דמי מחלה, דמי הבראה, דמי חג וקרן השתלמות.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, לא נבחנה הסוגיה האמורה בוועדת הביקורת.

בינואר 2012 התריע מנכ"ל רשות האוכלוסין במכתבו לחשכ"לית כי "לרשות אין יכולת לבצע פיקוח ובקרה על הנושאים הנוגעים להתנהלות מת"ש בנושאי שכר, שכן אין לה את הרקע והידע המקצועי הנדרשים. כמו כן עלה כי עצם התנהלות נושאים אלו ביחידה לה אין את הכלים המקצועיים לפקח עליהם - מהווה פגם חמור... יכול שהעדרן של בקרות כספיות אלו, אפשר במשך השנים ביצע פעולות בתחום השכר הנוגדות כללי מנהל תקין והוראות חשכ"ל" (ההדגשות במקור).

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת ועל אף שחלפו שנתיים מדיון ועדת הביקורת של אגף החשכ"ל, לא בוצעו שינויים שיאפשרו פיקוח ובקרה נאותים על אגף מת"ש. כמו כן, לא מונה סגן חשב מלווה ולא הוכפפה האחריות הכספית לחשבות משרד הפנים. לחלופין - לא אומץ פתרון אחר שיאפשר פיקוח ובקרה כאמור. לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות אלה, התרעתו של מנכ"ל הרשות כי התנהלות זו מהווה פגם חמור - עומדת בעינה.

45 מבקר המדינה, דוח שנתי 44 (1994), עמ' 566, 569.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף החשכ"ל כי עליו לוודא שאגף מת"ש יתנהל על פי החוקים, צווי ההרחבה וההסכמים הקיבוציים לעניין השכר והזכויות הסוציאליות של העובדים הפלסטינים, ויבצע בקרה ומעקב אחר יישום החלטותיו הוא.



לדעת משרד מבקר המדינה, הנהלת אגף מת"ש כשלה בהשוואת תנאי העסקה של העובדים הפלסטינים בענף הבניין לעובדים הישראלים, כפי שהוטל עליה בהחלטת הממשלה מ-1970 ובחקיקה שבאה בעקבותיה. בפועל, אגף מת"ש משמש מעין "לשכת שירות" שתפקידה טכני בלבד.

יתר על כן, גם לאחר כניסת ההסכם הקיבוצי לתוקף, הסכם שמכוחו הושוו תנאי העסקתם של העובדים הפלסטינים לאלה של הישראלים, לא הקפידה הנהלת אגף מת"ש לשמור על זכויות העובדים בהתאם לסמכויות שניתנו לה. בשל כך, עלות העסקת עובד פלסטיני קטנה בשיעור ניכר מעלות העסקתו של עובד ישראלי.

מכל האמור לעיל עולה כי הנהלת אגף מת"ש אימצה את ההסכם הקיבוצי בענף הבניין רק בחלקו. כך למשל, אין מביאים בחישוב השכר את הוותק הענפי של העובדים הפלסטינים לצורך קידום בדרגות, חישוב ימי החופשה וימי ההבראה שלהם הם זכאים. אגף מת"ש אינו אוכף על המעסיקים לשלם לעובדים את מלוא זכויותיהם החוקיות וההסכמיות. מכאן עולה חשש כי יתרת התשלומים לעובד עבור ימי העבודה הנוספים שעבד שולמה לו ישירות בלי לדווח על כך לאגף מת"ש. התנהלות זו של אגף מת"ש אפשרה, לכאורה, למעסיק לחסוך בתשלומים למס הכנסה ובגין הזכויות הסוציאליות, ולעובד - לקבל תוספת שכר בלא ניכויים⁴⁶.

עולה חשש כי התנהלות זו של אגף מת"ש עלולה לגרום למעסיקים להתמודד עם דרישות מצד עובדים הזכאים להפרשי שכר וזכויות סוציאליות. עקב כך, גם המדינה עלולה להימצא אחראית לדרישות אפשריות של עובדים ושל מעסיקים, כמי שבידיה אצור המידע וכמפקה של תלושי השכר.

לנוכח ממצאי דוח זה, משרד מבקר המדינה מעיר כי על אגף מת"ש ואגף החשכ"ל להשלים בהקדם את בחינת האפשרות להעברת השכר נטו לעובדים הפלסטינים באמצעות אגף מת"ש על מנת לוודא את תשלום הזכויות לעובדים במלואן.

כמו כן, על אגף מת"ש ואגף החשכ"ל להתאים את נוהל הפנסיה לשינויים שחלו בתחום זה בשני העשורים שחלפו, לידע את העובדים על זכאותם לכך ולפעול בשקיפות מולם.

46 תוספת שכר ללא ניכויים מטיבה עם העובד בטווח הקצר (הוא מקבל סכום כסף גדול יותר), אך פוגעת בו בטווח הארוך (לא מופרשים כספים בעבור הזכויות הסוציאליות שמגיעות לו).

החבות האקטוארית של מדינת ישראל לעובדים הפלסטינים ולרשות הפלסטינית

1. בהסכם פריז, המסדיר כאמור בהסדר ביניים את היחסים הכלכליים בין מדינת ישראל לבין הרשות הפלסטינית, נקבע כי עובדים פלסטינים המועסקים בישראל יהיו מבוטחים במערכת הביטוח הסוציאלית הישראלית לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995⁴⁷, בגין תאונות עבודה שאירעו בישראל, פשיטות רגל של מעסיקים ודמי לידה. על מנת להשוות את עלויות ההעסקה של עובד פלסטיני לעובד ישראלי, חויבו המעסיקים לשלם את ההפרש בין שיעור ההפרשות לביטוח הלאומי בגין עובד ישראלי ובין עובד פלסטיני - בתור היטל השוואה (להלן - היטל השוואה).

עוד נקבע בהסכם פריז כי מדינת ישראל תנכה משכרם של העובדים הפלסטינים דמי ביטוח בריאות (כול בריאות) ותעבירם לרשות הפלסטינית. לפיכך, אגף מת"ש מנכה משכרו של כל עובד 93 ש"ח מדי חודש עבור בול הבריאות.

על פי הסכם פריז מ-1994, על מדינת ישראל להעביר את היטל השוואה וכול הבריאות מדי חודש לרשות הפלסטינית לשם מתן הטבות סוציאליות ושירותי בריאות שנותנת הרשות הפלסטינים המועסקים בישראל ולמשפחותיהם.

אגף מת"ש מעביר את הפרשות המעסיקים ואת ניכויי העובדים בעבור בול הבריאות, היטל השוואה, כספי הצבירה, דמי חופשה ומחלה לאגף החשכ"ל. להלן יוצגו סך יתרות הכספים שהועברו במשך השנים מאגף מת"ש לניהול באגף החשכ"ל נכון ל-31.12.13:

לוח 5

סך יתרות הכספים שהועברו מאגף מת"ש לניהול באגף החשכ"ל נכון ל-31.12.13 (במיליוני ש"ח)

פירוט היתרות לפי רכיבים	בול הבריאות	היטל השוואה	כספי הפנסיה	דמי החופשה	דמי המחלה	סה"כ
מקור הניכוי/ההפרשה	העובד	המעסיק	העובד והמעסיק	המעסיק	המעסיק	
הסכום	216	660	1,473	7	168	2,524

כספי היטל השוואה שהועברו מאגף מת"ש לאגף החשכ"ל בשנים 2006-2013 ונגבו מכלל המעסיקים שהעסיקו עובדים פלסטינים בכל הענפים, לרבות בענף הבניין, הסתכמו ב-31.12.13 בכ-660 מיליון ש"ח. נמצא כי כספים אלה לא הועברו לרשות הפלסטינית.

כספי בול הבריאות שנוכו משכרם של כלל העובדים הפלסטינים בכל הענפים, לרבות בענף הבניין, באמצעות אגף מת"ש בשנים 2006-2013 והועברו לאגף החשכ"ל ב-31.12.13 הסתכמו בכ-216 מיליון ש"ח. נמצא כי כספים אלו לא הועברו לרשות הפלסטינית.

47 במועד ההסכם חוק הביטוח הלאומי בנוסחו זה טרם היה בתוקף, והביטוח הסוציאל נעשה בהתאם לנוסחו הקודם של החוק.

בתשובת החשכ"ל נמסר כי שירותי הבריאות ניתנים בפועל לעובדים פלסטינים שמחזיקים באישור על תשלום בול הבריאות. הכספים שנצברו בגין היטל ההשוואה לא הועברו לרשות הפלסטינית משום שהיא לא עמדה בחובתה להגיש לחשכ"ל אסמכתאות המעידות כי כספים אלה שימשו להטבות סוציאליות לעובדים הפלסטינים. העברת כספים ללא אסמכתאות מתאימות חושפת את המדינה לתביעות ומנוגדת להוראות חוק היישום. נושא זה עלה במסגרת פגישות שהתקיימו בין נציגי משרדי האוצר הישראלי והפלסטיני ב-2013. עוד נמסר כי סוגיית העברת הכספים מצויה בליבת שיקול הדעת המדיני-ביטחוני של הדרג המדיני.

2. א.

נמצא כי הפרשות המעסיקים וניכויי התשלומים משכר העובדים שגובה אגף מת"ש עבור כספי הצבירה לעובדים מועברים למשרד האוצר, ואילו התשלום מכספי הצבירה לעובדים הפלסטינים נעשה מכספים שמתנהלים במת"ש.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף מת"ש ולאגף החשכ"ל כי מן הראוי שכספים הנגבים בעבור כספי הצבירה של העובדים הפלסטינים ינוהלו בקופה ייעודית, בידי גורם אחד שיהיה אחראי הן לנכסי הקרן והן לחבויות הקרן, ותתאפשר בחינת האיזון האקטוארי של הקרן.

ב.

מהדוח האקטוארי שנערך בדצמבר 2011 עולה כי ההתחייבויות הצבורות בגין עובדים שהועסקו בענף הבניין ב-31.12.09 הוערכו בכ-240 מיליון ש"ח. עורך הדוח האקטוארי הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2014 כי בהיעדר מידע על היתרות שנצברו באגף החשכ"ל בגין הפרשות המעסיקים והעובדים לפנסיה עד 31.12.09, הוא לא חיווה דעתו בדבר קיומו של עודף או גירעון אקטוארי.

ג.

במסמך של משרד התמ"מ מ-18.9.11, חובת ביטוח פנסיוני מכוח צווי הרחבה - ("הסדרים מיטיבים"), הוזכר ונדון ענף הבניין באופן פרטני, ונקבע בו כי "השכר המבוטח לא יפחת מהשכר התעריפי".

ב-9.4.68 נחתם הסכם קיבוצי כללי בענף הבנייה והעבודות הציבוריות (להלן - ההסכם הקיבוצי הישן). ב-1.8.04 נחתמה תוספת להסכם זה. בתוספת נקבע, בין השאר, כי שכר העבודה החודשי המזערי לעובדים בענף הבניין יהיה 3,831 ש"ח עבור 181.86 שעות, כלומר 153 ש"ח ליום בשבוע עבודה של שישה ימים ו-179 ש"ח ליום בשבוע עבודה של חמישה ימים. שכר העבודה הממוצע היומי שלפיו הוכן הדוח האקטוארי, על בסיס נתונים שנמסרו מאגף מת"ש (146 ש"ח), קטן מהשכר היומי המזערי בענף הבניין, כפי שנקבע בהסכם הקיבוצי הישן (153 ש"ח או 179 ש"ח).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כתוצאה מכך שאגף מת"ש מסר לאקטואר נתונים שנגזרו מתשלום השכר בפועל, שהיה פחות מהשכר הנדרש על פי ההסכם הקיבוצי הישן - הדוח האקטוארי, לכאורה, שגוי מיסודו.

הדוח האקטוארי מניח כי הגידול הריאלי בכספי הצבירה יהיה 2% בשנה. בדוח צוין כי עלייה של 1% בשיעור הגידול השנתי בשכר תגרום לעלייה של 4.6% בהתחייבויות הצבורות לעובדים הפלסטינים, שהוערכו ב-31.12.09 בכ-240 מיליון ש"ח.

על פי חישובי משרד מבקר המדינה, בינואר 2010 עמד השכר היומי המזערי של עובד בענף הבניין על 174 ש"ח או 198 ש"ח, בהתאמה למספר ימי העבודה בשבוע (חמישה או שישה). בפברואר 2012 עמד השכר היומי המזערי של עובד בענף הבניין על 200 ש"ח או 227 ש"ח, בהתאמה למספר ימי העבודה בשבוע. כלומר, השכר היומי המזערי בענף הבניין, בהתאמה לימי העבודה בשבוע, גדל בשיעור של 37%-1-55% מהשכר היומי הממוצע שהיה בסיס לדוח האקטוארי (146 ש"ח). כלומר, ההתחייבויות הצבורות של המדינה גדולות בשיעור ניכר מההתחייבויות שצוינו בדוח האקטוארי.

בדוח האקטוארי גם בוצעה הערכה של ההתחייבויות העשויות להיצבר בעתיד לעובדים הפלסטינים לעומת הנכסים העשויים להיצבר (הערך הנוכחי של הפקדות עתידיות של מעסיקים). ההערכה התבססה על הנחה ששיעורי העזיבה השנתיים העתידיים עד גיל הפרישה ידמו לשיעורי העזיבה משנים קודמות. בהנחה זו, על פי הדוח, צפוי להיווצר עודף אקטוארי בגין ההפקדות העתידיות של המעסיקים על ההתחייבויות שייצברו, בסך שבין כ-132 מיליון ש"ח לכ-204 מיליון ש"ח. כלומר, בקופה הייעודית ייווצרו עודפים כספיים משום ששיעור ניכר מהעובדים האמורים מושכים את כספי הצבירה בטרם הגיעם לגיל פרישה. בדוח צוין כי "כל עודף עשוי להצביע על ההבדל בין ההתחייבויות של תכנית הפנסיה הקיימת כלפי מבוטחים קיימים כאמור, לבין ההתחייבויות הגבוהות יותר שהיו מתקיימות במידה ותכנית הפנסיה הקיימת הוחלפה על-ידי תכנית לחיסכון פנסיוני הדומה לקופת גמל לתגמולים".

ד. עוד עולה מהדוח האקטוארי שההנחות הדמוגרפיות שבבסיסו נקבעו על סמך חוזרי הפנסיה שפרסם הממונה על שוק ההון, ולא על פי הנתונים העדכניים הרלוונטיים לאוכלוסייה הפלסטינית⁴⁸.

לדעת משרד מבקר המדינה, כפועל יוצא מהאמור בדוח האקטוארי ולאחר שעברו כחמש שנים מן הזמן שאליו מתייחס הדוח, על אגף החשכ"ל לפעול להכנת דוח אקטוארי עדכני שיתבסס על נתונים רלוונטיים לאוכלוסייה הנבדקת.

ה. נציגי אגף החשכ"ל מסרו לנציגי הביקורת בינואר 2014 כי כספי הצבירה מושקעים בשני בתי השקעות שונים. במכרז שפרסם אגף החשכ"ל לבחירת בתי השקעות בשנת 2007 נקבע כי הכספים יושקעו כלהלן: 85% בניירות ערך סולידיים, קרי איגרות חוב ממשלתיות סחירות, מלוות קצרי מועד המוצעים על ידי בנק ישראל ופיקדונות שקליים או דולריים קצרי מועד בתאגיד בנקאי. כן יושקעו 15% מסך תיק ניירות הערך לפי הפירוט הזה: השקעה שאינה יותר מ-5% באיגרות חוב מוניציפליות, השקעה של לא יותר מ-10% באיגרות חוב קונצרניות והשקעה מרבית שאינה עולה על 5% באיגרות חוב ממשלתיות זרות.

בביקורת נמצא כי 531 מיליון ש"ח בלבד (כ-36%) מכספי הצבירה מושקעים בבתי השקעות. על פי הסבר אגף החשכ"ל מפברואר 2014, יתרת הכספים מופקדת בבנקים.

48 נתונים עדכניים הנגזרים מאורחות החיים של האוכלוסייה הפלסטינית, כגון שיעורי התמותה, שיעורי הנישואין ומספר ילדים ניתן למצוא בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של הרשות הפלסטינית: www.pCBS.gov.ps

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לנהל את כל כספי הצבירה שבידי אגף החשכ"ל בדומה לכללים שנקבעו לניהול כספים המתנהלים בקופות גמל לשימור ערכם.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח האמור לעיל, לרבות הגידול הניכר בשכר היומי בענף הבניין ובמספר העובדים הפלסטינים מ-2009 ועד 2013, ומכיוון שחלפו חמש שנים ממועד איסוף הנתונים שעליהם התבסס הדוח האקטוארי, עולה חשש כי ההתחייבויות לתשלום כספי הצבירה גדלו בשיעור ניכר לעומת ההערכה שעשה האקטואר. על אגף החשכ"ל לבצע הערכה מחודשת מדי שנה על סמך הדינים במדינת ישראל ועל יסוד נתונים מעודכנים, קרי שכר יומי, מספר עובדים וגיל הפרישה, ולהניח הנחות אקטואריות מעודכנות הנוגעות לאוכלוסייה הפלסטינית.

3. בעקבות דוח ביקורת החשכ"ל, ביולי 2011 הגישה יחידת הביקורת בחשכ"ל המלצות לתיקון הליקויים. אחת מהן הייתה להקים ועדה בראשות סגן בכיר לחשכ"לית, שתדון ותחליט בנושאים האלה: (א) אחריות המדינה לגירעון האקטוארי (כלומר כשערך הפיקדון המופקד בחשכ"ל נמוך מערך הזכויות הסוציאליות של העובדים הפלסטינים); (ב) אופן ניהול הכספים שנצברו לזכות העובדים הפלסטינים בחשכ"ל על מנת שערכם יישמר בערכים ריאליים.

בתשובת אגף החשכ"ל נמסר כי ככל שיווצר גירעון אקטוארי, הוא ימומן באמצעות הפחתת התחייבויות אקטואריות של הקרן, וזאת כמקובל בקרנות הפנסיה בישראל.

עד מועד סיום הביקורת נמצא כי הוועדה האמורה לא נתנה מענה לתיקון כלל הליקויים שהועלו בדוח החשכ"ל, לרבות ביצירת מנגנון איזון אקטוארי.

כאמור, בעקבות דוח ביקורת החשכ"ל ביקש מנכ"ל רשות האוכלוסין בשנת 2012 להכפיף את הפעילות הכספית שמבוצעת באגף מת"ש לאגף החשכ"ל. אולם באגף החשכ"ל סברו שיש לשמר את הפעילות הכספית בשילוב הפעילות המינהלית בידי משרד הפנים ולמנות סגן חשב בכפיפות לחשב משרד הפנים.

כאמור, בתשובת החשכ"ל נמסר כי רשות האוכלוסין היא זו שהוסמכה בהחלטת הממשלה מ-1970 ליישם את מדיניות הממשלה בנוגע לעובדים הפלסטינים, אך האגף יבחן מנגנוני פיקוח ובקרה נוספים.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשכ"לית כי ממצאי דוח ביקורת החשכ"ל מיולי 2011 והליקויים החמורים שעלו ממנו לא נדונו כנדרש, והמלצותיו נותרו כאבן שאין לה הופכין. בחלוף למעלה משנתיים ממועד פרסום הדוח, לא נעשו צעדים מעשיים לתיקון הליקויים.

ניגודי עניינים

הדין הישראלי אוסר על עובד ציבור להימצא במצב שבו תעלה אפשרות לניגוד עניינים במעשיו. הסיבה לכך נעוצה בחשש שעניין אחר שיש לעובד הציבור ישפיע על דרך פעולתו או על שיקול דעתו.

בבג"ץ סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' ראש עיריית פתח תקווה⁴⁹ הסביר השופט ברק כי "האיסור אינו רק על שיקול הדעת עצמו בביצוע הפעולה או התפקיד. האיסור הוא על הימצאות במצב בו עלול להיות ניגוד עניינים... די בכך שקיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים... אפשרות ממשית זו נמדדת באמות מידה אובייקטיביות, ולא על פי חששותיו הסובייקטיביים של צד זה או אחר". בית המשפט הסביר כי שירות ציבורי סדיר, אחראי וערכי נשען על אמון הציבור ומחייב שהחלטות עובדיו יתקבלו בהגינות, בענייניות וביושר.

בפרק 13.6 לתקנון שירות המדינה, שעניינו "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים", נקבע שעובד ציבור עלול להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית כשהוא מופקד בתפקידו הציבורי על עניין שעלול להתנגש בעניין אחר שלו או בתפקיד אחר שהוא ממלא. לכן נקבעה חובה כללית על כל עובד ציבור להימנע מניגוד עניינים ונקבע הצורך להפעיל הסדר למניעת ניגוד עניינים בעת שקיים חשש לדבר. בחינת שאלת ניגוד העניינים וגיבוש פתרונו ייעשו לפי הנחיה 1.1555. להנחיות היועץ המשפטי לממשלה⁵⁰, "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה". האחריות לקביעת הסדר למניעת ניגוד עניינים לעובד המדינה חלה על היועץ המשפטי של המשרד.

עובדי המדורים ועובדי הנהלת אגף מת"ש נמצאים מדי יום בקשר עם מעסיקים המעוניינים בקבלת היתרים להעסקת עובדים, בהם מעסיקים שיש עמם היכרות קודמת. מנהל אגף מת"ש הסביר לצוות הביקורת באפריל 2011 ובאוקטובר 2012 כי באגף מת"ש אין הנחיה ייחודית לגבי דרכי פעולתו של עובד הנמצא במצב של חשש לניגוד עניינים. לדבריו, הנושא עלה בשיבות פנימיות, והעובדים הבינו זאת. הוחלט שכל בקשה חדשה להיתר תאושר על ידי שני עובדים.

בביקורת נמצא כי אין ברשות האוכלוסין הנחיות לעובדים בדבר החובה להצהיר על זיקות ועל ניגוד עניינים ובדבר אופן הטיפול בעניין זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשעה שנקבעה הנחייה של היועץ המשפטי לממשלה בנושא ניגוד עניינים (כבר בשנת 2006), היה על רשות האוכלוסין להנחות את כלל עובדיה על אודות הנורמות החלות בעניין זה, ולבקש גם מעובדים ותיקים להתחייב שלא לפעול במצב של ניגוד עניינים.

1. במדור ירושלים מתנהל תיק מעסיק של חברה פרטית (להלן - החברה) שהייתה בדצמבר 2013 כבעלות בתה וחתנה של מנהלת מדור ירושלים (בעת פתיחת התיק, בשנת 2005 הייתה החברה כבעלות בעלה ובתה). באוקטובר 2013 החזיקה החברה בשישה היתרי העסקה.

א. בביקורת נמצא כי על אף שמדובר בתיק מעסיק של חברה כבעלות בעלה ובתה של מנהלת מדור ירושלים, היא זו שפתחה את התיק לחברה. על מנהלת מדור ירושלים, היה לדווח על הימצאותה בניגוד עניינים לגורם המתאים באותה העת ולקבל הנחיות כיצד לנהוג לשם מניעתו; ממילא היה עליה להימנע מטיפול בתיק הנוגע לבני משפחה מדרגה ראשונה⁵¹.

49 בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד לד(2), 566 (1980).

50 מ-18.5.08.

51 במאי 2008 פורסמה הנחיה 1.1555 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה", ולפיה הדיווח על ניגוד העניינים צריך להיות ליועץ המשפטי של המשרד. ראו גם פרק 13.6 לתקנון שירות המדינה שעניינו "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים".

ב. בהנחיות אגף מת"ש נקבע כי בשעה שמעסיק מבקש לשלם לעובדיו בעבור מכסת ימי עבודה הפחותים מימי המינימום לאותו החודש, נדרש ממנו הסבר מנומק בכתב לגבי החריגה. כן נדרש אישור של מנהל המדור על שבדק ומצא כי יש הצדקה לשלם לעובדים שכר חודשי בעבור ימי עבודה הפחותים ממכסת ימי המינימום שנקבעו.

בביקורת עלה כי מנהלת מדור ירושלים אישרה בחודש ספטמבר 2013 לחברה שבבעלות קרוביה לדווח על עשרה ימי עבודה לכל ששת עובדי החברה, על אף שמכסת ימי המינימום באותו החודש עמדה על 13 ימים. עוד נמצא כי מכלל 2,279 עובדים שהמדור אישר לשלם להם פחות ממכסת ימי המינימום באותו החודש, מנהלת מדור ירושלים אישרה בעצמה פעולה זו רק לשבעה עובדים - שישה מהם מועסקים בחברה שבבעלות בני משפחתה. אישור התשלום המופחת לגבי יתר העובדים נעשה על ידי עובדים אחרים במדור.

כמו כן נמצא בביקורת כי בשנת 2012 דיווחה אותה חברה על ממוצע של 14 ימי העסקה בכל חודש. כלומר, מדור ירושלים אישר לחברה זו, פעם אחר פעם, לשלם לעובדיה פחות ממכסת ימי המינימום הנדרשת.

2. מעסיק המבקש להעסיק עובד מסוים מגיש בקשה למדור הקרוב למקום רישום החברה או לאזור מגוריו עם שם העובד, והעובד מקבל רישיון עבודה ממתפ"ש. בשעה שהבקשה לקבלת הרישיון נדחית משיקולים ביטחוניים, רשאי המעסיק לערער בפני ועדת חריגים המתנהלת במתפ"ש (להלן - ועדת חריגים).

נמצא כי ביולי 2009 העבירה מנהלת מדור ירושלים בקשה של החברה לוועדת החריגים, להעסקת עובד מסוים שלא קיבל רישיון עבודה, על אף שמדובר בחברה בבעלות בני משפחתה.

מנהלת מדור ירושלים הסבירה לנציגי הביקורת בדצמבר 2013 כי לא הייתה מודעת לכללי התקשי"ר בעניין זה, ובכלל זה לאיסור על עיסוקה בתיק של קרוב מדרגה ראשונה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2014 היא טענה כי כל פעולותיה בעניין טיפולה בחברה לא חרגו מן המקובל בטיפול במעסיקים האחרים; פעולותיה, לרבות פתיחת תיק מעסיק, אישור חריגה מימי המינימום והעברת בקשה לוועדת חריגים הן טכניות. אשר על כן, לטענתה, לא נפל פגם בהתנהלותה והיא לא נמצאה במצב של ניגוד עניינים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי די באפשרות ממשית להימצאות של עובד במצב של ניגוד עניינים על מנת שיימנע מטיפול כלשהו בנושא. משרד מבקר המדינה מעיר כי הפעולות שהוזכרו אינן טכניות גרידא, והן הצריכו הפעלת שיקול דעת. יש לראות בחומרה את התנהלות מנהלת מדור ירושלים על שלא נמנעה מטיפול בתיק מעסיק של חברה בבעלות קרובים מדרגה ראשונה, על אף היותה בניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוסף על התשתית הנורמטיבית הענפה האוסרת על הימצאות במצב של חשש לניגוד עניינים, על הנהלת אגף מת"ש והייעוץ המשפטי של רשות האוכלוסין לעגן בנהלים את הצורך בעריכת הסדר לניגוד עניינים ודיווח על זיקות שעלולות להעמיד עובדים במצב זה כדי לחדד את האיסור ולמנוע את הישנותו.

אגף מת"ש הודיע בתשובתו כי תיק המעסיק של החברה הועבר לטיפול מדור אחר. כן הודיע האגף כי הוא פועל להחתמת העובדת על הסדר למניעת ניגוד עניינים ולרענון ההנחיות בנושא זה לכלל העובדים.

סיכום

משרד מבקר המדינה שם לו למטרה לטפל בנושאים חברתיים-כלכליים ולתת תשומת לב מיוחדת לאופן הטיפול של המדינה באוכלוסיות חלשות, המתקשות לעמוד על זכויותיהן, ולעתים אין מי שישמש להן לפה. ההגנה על זכויות הפרט במדינת ישראל אינה נעשית מתוך רצון טוב בלבד, אלא מדובר בחובה חוקתית וחוקית החלה על רשויות השלטון והיא נגזרת ממארג הדינים של מדינת ישראל. הזכויות החוקתיות המעוגנות בחוקי היסוד אינן אידאל נשגב או מטרה נעלה אלא הן מטילות חובות משפטיות שיש להן השלכות מעשיות על תפקודם של גופי המינהל - זרועות הביצוע של המדינה. ההגשמה של כבוד האדם באשר הוא אדם היא הבסיס לכל פעולותיו של השלטון במשטר הדמוקרטי.

1. החלטת הממשלה מ-1970 הטילה על אגף מת"ש להבטיח את השוואת תנאי השכר והזכויות הסוציאליות של העובדים הפלסטינים בישראל לאלה של העובדים הישראליים שיש להם נתונים אישיים ומקצועיים זהים. מהממצאים עולה כי אגף מת"ש כשל בתפקידו זה. משך שנים אפשרה הנהלת אגף מת"ש למעסיקים לשלם לעובדים שכר וזכויות סוציאליות פחותים משמעותית מן הסכומים המחויבים בחוקים, בתקנות, בצווי ההרחבה ובהסכמים הקיבוציים. לפיכך נמנעו מהם זכויות רבות ועלות העסקתם נותרה נמוכה מזו של עובדים ישראלים. מכך עולה חשש כי מעסיקים שילמו שכר ישירות לעובדים עבור ימי עבודה שלא דיווחו עליהם לאגף מת"ש. התנהלות זו של אגף מת"ש אפשרה למעסיקים לחסוך בתשלומים למס ההכנסה ובזכויות הסוציאליות, ולעובדים - לקבל תוספת שכר בלא ניכויים.

אגף החשכ"ל ואגף מת"ש לא התאימו את אופן ניהול כספי הפנסיה של העובדים הפלסטינים לשינויים שחלו בנושא מזה כשני עשורים. כמו כן, לא הוכנו דוחות אקטואריים על בסיס נתונים עדכניים והנחות מוצא ענייניות לאוכלוסייה הפלסטינית ועל פי השכר שנקבע בהסכם הקיבוצי.

2. העסקת פלסטינים בישראל מוגבלת במכסות מרביות שנקבעות מפעם לפעם על ידי הדרג המדיני לפי המצב הביטחוני, הכלכלי והמדיני בישראל. להיתרי העסקה יש ערך כלכלי רב למעסיק והביקוש להם עולה על ההיצע. משך שנים הקצה אגף מת"ש למעסיקים אלפי היתרים להעסקת עובדים פלסטינים ללא אמות מידה ענייניות, שוויוניות ופומביות. כמו כן נתן האגף היתרים למעסיקים שלא עמדו בתנאי הסף שקבע. לכן, מעסיקים שאינם רשומים בפנקס הקבלנים במשרד השיכון כחוק מחזיקים בהיתרים ואף מעסיקים עובדים רבים. זאת ועוד, תיקי המעסיקים נוהלו באורח לקוי ובשל כך ניתנו הקצאות היתרים כפולות לאותם מעסיקים בגין אותם פרויקטים, בשעה שמעסיקים אחרים שיוועו להיתרי העסקה ולא קיבלו. עם זאת, אגף מת"ש לא שלל היתרים ממעסיקים שהפרו את תנאי ההיתר שקבע.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותו של אגף מת"ש, שלא פעל להשוואת השכר וזכויות ההעסקה של עובדים פלסטינים לעובדים ישראלים כעולה מחוקי מדינת ישראל, החלטת הממשלה מ-1970 ומההסכם הקיבוצי החל על עובדי ענף הבניין.

על אגף מת"ש ואגף החשכ"ל לבחון דרכים אחרות שיאפשרו ליישם ביעילות את החלטת הממשלה מ-1970 ולשמור על הזכויות החוקתיות והחוקיות של העובדים הפלסטינים שקולם לא נשמע.

נוכח הממצאים שעלו בדוח זה ובחלוף עשרות שנים מתחילת פעולתו של אגף מת"ש בכל הקשור לעובדים הפלסטינים, סבור משרד מבקר המדינה כי יש מקום שהממשלה תבחן את תפקידי האגף ואת המשך הפעלתו בעתיד בנושא זה.