

פעולות המדינה להגנה על זכויותיהם של עובדים בשכר נמוך

תקציר

רקע כללי

עובדים רבים בישראל משתכרים שכר נמוך שלא מספיק אף לצורכיהם הבסיסיים, ופעמים רבות הם נזקקים לתמיכת המדינה. תופעה זו מכונה "עובדים עניים". אחד הגורמים לה הוא העובדה שמעסיקים רבים מפרים את זכויות המגן¹ של עובדים, ושל עובדים בשכר נמוך בפרט. הפרות אלה משפיעות ישירות על גובה התשלומים שמקבלים העובדים. שאלת חיזוק האכיפה של חוקי העבודה נדונה על ידי מבקר המדינה ב-2004 וב-2008, וכן בוועדות ציבוריות שונות ובדוחות של הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (ה-OECD)².

- 1 זכויות עובדים המעוגנות בחוקי המגן ובהסכמים קיבוציים. חוקי המגן הם כעשרים חוקים במשפט הישראלי המסדירים את יחסי העבודה בין עובד למעסיק ומגנים על עובדים במגוון היבטים של יחסי עבודה. זכויות עובדים כוללות בין היתר תשלום שכר מינימום לפחות, תשלום כדין עבור עבודה בשעות נוספות, איסור הלנת שכר, הפרשה כדין לפנסיה ותשלום של דמי הבראה, דמי חופשה ודמי מחלה. בין היתר החוקים מקנים לכלל העובדים זכויות מינימליות שהעובד אינו רשאי לוותר עליהן. לחלק גדול מחוקי המגן משמעות כספית ניכרת והם מגדילים את התשלומים לעובדים, כדי להבטיח להם רמת חיים הולמת ולהגן על האינטרסים שלהם.
- 2 מבקר המדינה, דוח שנתי 54 ב (2004), פרק "אכיפת חוקי עבודה", עמ' 820-846; דוח שנתי 58 ב (2008), פרק "אכיפת חוקי העבודה", עמ' 1105-1141; ועדת היגוי לאכיפת חוקי עבודה בראשות מר אלי פז שהגישה את מסקנותיה ביוני 2007; הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה בראשות פרופ' צבי אקשטיין שסיימה עבודתה ביוני 2010; הוועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג (להלן - ועדת טרכטנברג), שהגישה את המלצותיה בספטמבר 2011 (עיקרי המלצותיה אומצו בהחלטת ממשלה 3756 מאוקטובר 2011); והוועדה למלחמה בעוני בישראל בראשות מר אלי אלאוף שהגישה את סיכומיה ביוני 2014; המסמך של המועצה הלאומית לכלכלה, אג'נדה כלכלית חברתית לישראל 2008-2010, אפריל 2007, שאומץ בהחלטת ממשלה 1586 מאפריל 2007, OECD; OECD Reviews, OECD; 2010, of Labour Market and Social Policies: Israel, עמ' 94-101, OECD; 2010, Review of Recent Developments and Progress in Labour Market and Social Policy in Israel: Slow Progress Towards a More Inclusive Society, עמ' 26-28.

המדינה מקיימת אסדרה ופיקוח על מעסיקים לשם שמירה על זכויות עובדיהם באמצעות מינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה במשרד הכלכלה (להלן - מינהל הסדרה ואכיפה או המינהל), האמון על אכיפת דיני העבודה. הממשלה החליטה ב-2007 ושוב בראשית 2012³ להגביר את האכיפה הממשלתית על מעסיקים מפרי זכויות, במטרה לסייע לעובדים בשכר נמוך, לרבות עובדים של קבלני שמירה וניקיון (להלן - קבלני שירות⁴). הממשלה גם תגברה את המינהל בתקציבים ובכוח אדם - מספר המשרות הקבועות בו גדל פי חמישה מאז 2007. נוסף על כך הורחבה החקיקה בנושא, עם כניסתו לתוקף ביוני 2012 של החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011 (להלן - החוק להגברת האכיפה), אשר נתן בידי המינהל סמכויות אכיפה חדשות, לרבות האפשרות להטיל סנקציות מינהליות⁵ על מעסיקים שהפרו זכויות עובדים. כן הוטלה אחריות על ארגונים המזמינים מקבלנים שירותי שמירה, אבטחה, ניקיון והסעדה (להלן - מזמיני שירות), לעניין זכויות העובדים המועסקים בחצרותיהם. על פי הערכות, המגזר הציבורי הרחב (לרבות משרדי ממשלה, תאגידים ציבוריים, חברות ממשלתיות ורשויות מקומיות) הוא אחד ממזמיני השירות הגדולים במשק.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-אוגוסט 2014 בחן משרד מבקר המדינה את האופן שבו מינהל הסדרה ואכיפה אוכף את זכויות המגן של עובדים בשכר נמוך, ובפרט האופן שבו הוא מממש הלכה למעשה את סמכויות האכיפה אשר בידיה להתאם לחוק להגברת האכיפה. עוד נבחן האופן שבו המגזר הציבורי ממלא את אחריותו כלפי עובדים של קבלני שירות המועסקים בחצרותיו. הבדיקה נעשתה במשרד הכלכלה - במינהל הסדרה ואכיפה; ביחידת החשבת הכללית במשרד האוצר (להלן - חשכ"ל); בחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי (להלן - משכ"ל); בחברת עמידר; ובעיריות חולון ותל אביב-יפו. בדיקות השלמה נעשו באגף תקציבים במשרד האוצר, במוסד לביטוח לאומי (להלן - בט"ל), במשרד הפנים וברשות החברות הממשלתיות.

- 3 החלטה 1134 מפברואר 2007 (להלן - החלטת הממשלה מ-2007); החלטה 4193 מינואר 2012, בהמשך להמלצות ועדת טרכטנברג (להלן - החלטת הממשלה מ-2012).
- 4 ברוח זה המונח קבלני שירות מתייחס לקבלנים בתחומי שמירה, אבטחה, ניקיון והסעדה, אלא אם צוין אחרת.
- 5 סנקציות מינהליות כוללות עיצומים כספיים המוטלים בהליך מינהלי ולא בהליך פלילי, וכן התראות מינהליות שלפיהן על המעסיק להפסיק את ההפרה, כשלב מקדים לפני עיצום.

הליקויים העיקריים

ליקויים בפעולת מינהל הסדרה ואכיפה

למרות שני דוחות קודמים של מבקר המדינה על פעילותו של מינהל הסדרה ואכיפה, ליקויים משמעותיים שכבר עלו עודם מתקיימים: תכנית העבודה אינה מבוססת על נתונים ומחקר לגבי הענפים, משלחי היד ותתי-המגזרים שבהם קיימים השיעורים הגבוהים ביותר של עובדים בשכר נמוך ושל הפרות זכויות עובדים; יחידת המודיעין אינה מאוישת כנדרש ותפוקות המודיעין במינהל מועטות; לא נקבעו יעדים כמותיים שיאפשרו בקרה על האכיפה; ומערכת המחשוב עודנה מיושנת ואינה מאפשרת למטה המינהל להפיק דוחות מנהלים עם נתונים עדכניים ושוטפים, הדרושים לבקרה על פעולות המינהל ותפוקותיו ולקביעת יעדים מבוססי נתונים.

כמחצית פעילות המינהל מבוססת על תלונות המתקבלות בו, אך מספרן אינו מאפשר בסיס רחב דיו לאכיפה, והן אינן ממקדות את האכיפה במעסיקי עובדים בשכר נמוך, לרבות עובדים מהאוכלוסייה הערבית, ובעברות המשפיעות על השכר. גם האכיפה היזומה אינה בהיקף מספק ואינה מתמקדת די במגזרים מועדים להפרות שממעטים להתלונן, כגון האוכלוסייה הערבית.

למרות תוספת התקנים וכלי האכיפה שקיבל מינהל הסדרה ואכיפה בשנתיים שחלפו מכניסתו לתוקף של החוק להגברת האכיפה, הנהלת המינהל טרם מצאה את הדרך לבצע אכיפה יעילה ואפקטיבית של זכויות עובדים: "צווארי בקבוק" באכיפה המינהלית גורמים להימשכות הליכים בטיפול בתיקים - בין היתר ייתכן שהדבר נובע מקשיי התארגנות בהפעלת ההליך המינהלי החדש יחסית - כך ש-30% מהתיקים מטופלים משך שנה ויותר, והזמנים הולכים ומתארכים, עד שעולה חשש שיגיעו למשכי הטיפול של שנה וחצי שהיו נהוגים בעבר באכיפה הפלילית. למרות מדיניות הממשלה והמינהל להתמקד בעברות משפיעות שכר כדי לשפר את מצבם של עובדים עניים, ניתוח התיקים המינהליים שבהם הושתו סנקציות מעלה כי בקרוב למחציתם לא הוטלו סנקציות על עברות שכר. האכיפה אינה מממשת את הפוטנציאל שמגולם בחוק להגברת האכיפה, בין היתר בכך שאין עומדים ביעדים הספורים שהציב המינהל, שלא קיימו בדיקות חוזרות ושממעטים באכיפה על מזמיני שירות.

ליקויים באכיפת זכויות עובדים של קבלני שירות במגזר הציבורי

גופים ציבוריים (לרבות משרדי ממשלה, חברות ממשלתיות ורשויות מקומיות) נבדלים זה מזה ברמת ההגנה על זכויות עובדים של קבלני שירות בחצרותיהם, על אף החוקים, ההחלטות וההוראות המכוונים לקיומו של רף אחיד בעניין זה. שיטת הבדיקה בגופים ציבוריים מעלה חשש שבחלק מהם לא יוחזרו כספיהם של רוב העובדים שלא נבדקו במדגם אף שקיימת אפשרות שבוצעה כלפיהם הפרה. כן נמצא כי המידע על התנהלותו של קבלן בעבר, בנוגע לשמירת זכויות עובדים, הוא מוגבל, וכך גוף ציבורי שלא ידרוש מידע זה באופן יזום עשוי להתקשר מבלי דעת עם קבלן שהפר זכויות בצורה בוטה בגוף ציבורי אחר, בלא שהביא זאת במגוון שיקוליו טרם ההתקשרות.

ההמלצות העיקריות

על משרד הכלכלה לבחון את פעילותו של המינהל למימוש המלצות מבקר המדינה בדוחות קודמים ובדוח זה, ובכלל זה לקבוע יעדי אכיפה כמותיים שלפיהם תיבחן האכיפה. כן יש לבחון את שיעוריה הגבוהים של האכיפה בעברות שאינן משפיעות שכן, כיוון שאלו עשויים להיות תוצאה של היעדר תכנון המבוסס על נתונים ומודיעין ואף להצביע על הסטת משאבי אכיפה לעברות חמורות פחות. על המינהל למצוא את הדרכים לשיתוף פעולה עם גופים נוספים, כגון בטי"ל ורשות המסים, לשם ניתוח מחקרי ומודיעיני של המגזרים, הענפים והמעסיקים שמועדים להפרות זכויות עובדים, וכן לחזק את עבודת המודיעין.

על המינהל ומשרד הכלכלה לשקול לקבוע קריטריונים לטיפול בעיקר בתלונות רלבנטיות לעובדים בשכר נמוך, להגביר את פעולותיו היזומות של המינהל ולמקדן במגזרים ובענפים שבהם ההפרות הרבות והחמורות ביותר. בה בעת ראוי שהמינהל יפעל לעידוד עובדים במגזרים ובענפים שבהם הוא מבקש להתמקד להגיש לו תלונות, על ידי הנגשת מידע לאוכלוסיות אלה על זכויותיהן ועל הדרכים למימושו, באופן פשוט ובהיר, תוך שימוש בכלים טכנולוגיים ובשפות שונות. כדי שיוכל לעמוד ביעדים שלשם הוקם נדרש המינהל למערכת ממוחשבת חדשה, ולכן על משרד הכלכלה לפעול לסיים בהקדם את פיתוחה של מערכת זו.

על משרד הכלכלה והמינהל לפעול לצמצום זמן הטיפול בתיק מינהלי ולשחרור "צווארי בקבוק" שנוצרו, וזאת בלי לפגוע באפקטיביות האכיפה של זכויות העובדים. חשוב גם לקיים בדיקות חוזרות, כדי להתמודד עם מעסיקים שהם מפריים חוזרים ולהגביר את ההרתעה. כיוון שעובדים של קבלני שירות הם ברובם עובדים בשכר נמוך והפרות זכויות נפוצות בקרבם, מן הראוי כי המינהל יבחן דרכים להגביר את האכיפה לגביהם.

מן הראוי שגופים ציבוריים יפעלו לבקרה על תיקון ליקויים והחזר כספים לעובדי קבלן בחצרותיהם לכל הפחות בהתאם לאופן הפעולה של החשכ"ל, המוודא החזרים לעובדים שנבדקים במדגם על ידי דרישת אסמכתאות לעניין, והדורש תצהיר ממנהלי הקבלן ומרואה חשבון חיצוני על כך שליקויים תוקנו וכספים הושבו לכלל העובדים, גם אלה שלא נבדקו במדגם. עוד ראוי שהרגולטורים - החשכ"ל, משרד הפנים ורשות החברות הממשלתיות - ינחו את הגופים הציבוריים שתחת סמכותם לפעול לקבלת מידע על קבלני שירות הניגשים למכרזים, בכל הנוגע להתנהלותם בעבר בשמירה על זכויות עובדים.

סיכום

הפרת זכויות המגן של עובדים בשכר נמוך תורמת לתופעת "העובדים העניים" בישראל. כדי להתמודד עם ההפרות הגבירה המדינה במשך השנים את משאבי האכיפה ואת סמכויותיו של מינהל הסדרה ואכיפה, האמון על אכיפת זכויות עובדים, במטרה להתמקד במעסיקי עובדים בשכר נמוך. למרות שני דוחות קודמים של מבקר המדינה על פעילות המינהל, ולמרות הגדלת משאבי המינהל שנועדה לחזק את יכולת האכיפה שלו, ליקויים משמעותיים שכבר עלו בעבר עודם מתקיימים. על משרד הכלכלה, האמון על תחום התעסוקה, לוודא את תיקון הליקויים שעלו בדוח, כדי להשלים את המלאכה שהממשלה החלה בה בעקבות דוח ועדת טרכטנברג ולממש את החזון של החלטת הממשלה מ-2012 ושל החוק להגברת האכיפה, להפחתה משמעותית של הפרות חוקי המגן כלפי עובדים בשכר נמוך.



מבוא

עובדים רבים בישראל משתכרים שכר נמוך שאינו מספיק אף לצורכיהם הבסיסיים, ופעמים רבות הם נזקקים לתמיכת המדינה. תופעה זו מכונה "עובדים עניים"⁶. ב-2012 היו כשני שלישים מהמשפחות העניות משפחות עובדות (שבהן לפחות מפרנס אחד)⁷. לצד מאפיינים כגון העסקה חלקית, אחד הגורמים לתופעה הוא שמעסיקים רבים מפרים את זכויות המגן של עובדים, ושל עובדים בשכר נמוך בפרט. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי לשנת 2012, ל-12% מן השכירים במשק המועסקים במשרה מלאה משולם שכר הנמוך משכר המינימום. שיעורים אלה לא השתנו באופן משמעותי משך שנים, והם גבוהים ביחס למצב במדינות מפותחות אחרות. הפרות נרחבות אחרות של זכויות מגן מרכזיות הן אי-תשלום כדין עבור עבודה בשעות נוספות, הלנת שכר, אי-הפרשה כדין לפנסיה ואי-תשלום כדין של דמי הבראה ודמי חופשה⁸. הפרות אלה משפיעות ישירות על גובה התשלומים שמקבלים העובדים. הפרת זכויות נפוצה בין היתר בקרב עובדים זרים, עובדים מהאוכלוסייה הערבית ועולים, ובענפים שבהם עובדים בלתי-מקצועיים רבים.

סקר של משרד הכלכלה מצביע על כך שבקרב עובדים בשכר נמוך שיעור ההפרות גבוה יותר בהשוואה לעובדים בשכר גבוה. עובדים בשכר נמוך גם נפגעים מהפרת זכויותיהם באופן חמור יותר, משום שהדבר פוגע במשכורתם הנמוכה גם כן, ומשום שלעיתים קרובות אין הם מודעים לזכויותיהם ולדרכים להגן עליהן⁹. נגישותם לכלים להבטחת הזכויות (כגון ההליך המשפטי) נמוכה, כוח המיקוח שלהם מול המעסיק קטן ותלותם בו גדולה, או שהם נמנעים מלהתלונן מחשש לפיטורים. הפרת הזכויות היא גם פגיעה בשלטון החוק ועלולה לפגוע בעידוד התעסוקה במשק.

המדינה מקיימת אסדרה ופיקוח על מעסיקים, לשם שמירה על זכויות עובדיהם, באמצעות מינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה במשרד הכלכלה¹⁰, האמון על אכיפת דיני העבודה. בראש המינהל עומדת משנת 2008 גב' יפה סולימני.

משרד מבקר המדינה בדק בשנת 2004 ושוב ב-2008 את סדרי הפיקוח והאכיפה של חוקי העבודה במשרד הכלכלה. שאלת חיזוק האכיפה של חוקי העבודה גם נדונה בוועדות ציבוריות שונות, ובהן ועדת היגוי לאכיפת חוקי עבודה בראשות מר אלי פז ז"ל שהגישה את מסקנותיה ביוני 2007, הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה בראשות פרופ' צבי אקשטיין שסיימה עבודתה ביוני 2010 (להלן - ועדת אקשטיין), הוועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג שהגישה את המלצותיה בספטמבר 2011 (להלן - ועדת טרכטנברג), והוועדה למלחמה בעוני בישראל בראשות מר אלי אלאוף שהגישה את סיכומיה ביוני 2014. כן נדונה הסוגיה בדוחות של הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (ה-OECD) בנוגע לישראל.

- 6 ראו למשל, בנק ישראל, דוח שנתי 2009, עמ' 309; אנדרבלד, הלר ואח', המוסד לביטוח לאומי - מינהל המחקר והתכנון, ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי 2012, עמ' 5.
- 7 פרופ' שלמה מור-יוסף, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, נייר עמדה: הביטוח הלאומי - צמצום ממדי העוני והאי-שוויון, פברואר 2014; שיעורי העוני נמוכים יותר במשפחות שבהן שני מפרנסים ובמשפחות שבהן התעסוקה היא במשרה מלאה.
- 8 ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי 2012, ראו הערה 6, עמ' 47, 51; סבירסקי, קונור-אטיאס ואופיר, מרכז אדווה, תמונת מצב חברתית 2013, ינואר 2014, עמ' 12; אנדרבלד, גוטליב והלר, המוסד לביטוח לאומי - מינהל המחקר והתכנון, ערכון הממצאים על אי ציות לחוק שכר המינימום ומבט בינלאומי, יולי 2013, עמ' 1; משרד הכלכלה - מינהל מחקר וכלכלה, העסקה הוגנת - האומנם?, ספטמבר 2012.
- 9 העסקה הוגנת - האומנם?, שם.
- 10 המינהל פועל מתוקף חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954, וחוקי מגן שונים. בהחלטת ממשלה שאושרה בכנסת במרץ 2003 הועברו לשר התמ"ת (כיום הכלכלה) הסמכויות הנתונות לשר העבודה והרווחה על פי חוקי העבודה: הודעה על חלוקת המשרד, על העברת סטחי פעולה ממשרד למשרד ועל העברת סמכויות הנתונה על פי חוק, י"פ 5175, 30.4.2003, עמ' 2084.

על רקע זה החליטה הממשלה ב-2007 ושוב בראשית 2012¹¹ להגביר את האכיפה הממשלתית על מעסיקים מפרי זכויות, במטרה לסייע לעובדים בשכר נמוך, לרבות עובדים זרים ועובדים של קבלני שירות - שתי קבוצות שזוהו כעובדים בשכר נמוך המועדים במיוחד להפרת זכויותיהם. הממשלה גם תגברה את מינהל הסדרה ואכיפה בכוח אדם ובתקציבים. ביוני 2012 נכנס לתוקף החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011, שנתן בידי המינהל סמכויות אכיפה חדשות, לרבות הטלת סנקציות מינהליות על מעסיקים שהפרו זכויות עובדים, נוסף על מנגנון האכיפה הפלילי הקיים. כן הוטלה בחוק אחריות במקרים מסוימים על מזמיני שירות, לעניין זכויות העובדים המועסקים בחצרותיהם. על פי הערכות, המגזר הציבורי הרחב (משרדי ממשלה, תאגידים ציבוריים, חברות ממשלתיות ורשויות מקומיות) הוא ממזמיני השירות הגדולים במשק.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-אוגוסט 2014 בחן משרד מבקר המדינה את האופן שבו מינהל הסדרה ואכיפה אוכף את זכויות המגן של עובדים בשכר נמוך¹², ובפרט האופן שבו הוא מממש הלכה למעשה את סמכויות האכיפה אשר בידי בהתאם לחוק להגברת האכיפה. עוד נבחן האופן שבו המגזר הציבורי (לרבות רשויות מקומיות וחברות ממשלתיות) ממלא את אחריותו כלפי עובדים של קבלני שירות המועסקים בחצרותיו בהתאם לחוק להגברת האכיפה. הבדיקה נעשתה במשרד הכלכלה - במינהל הסדרה ואכיפה; ביחידת החשבתי הכללית במשרד האוצר (חשכ"ל); בחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי (משכ"ל); בחברת עמידר; ובעיריות חולון ותל אביב-יפו. בדיקות השלמה נעשו באגף תקציבים במשרד האוצר, במוסד לביטוח לאומי (בט"ל), במשרד הפנים וברשות החברות הממשלתיות.

ליקויים בפעולת מינהל הסדרה ואכיפה

מינהל הסדרה ואכיפה הוקם ב-2004. בפברואר 2007 החליטה הממשלה על הגדלת כוח האדם במינהל וארגונו מחדש, ונוספו לו 47 משרות קבועות ועוד 69 משרות סטודנטים. החוק להגברת האכיפה, שנחקק בסוף 2011, הרחיב כאמור את סמכויות המינהל, בעיקר בשל הסנקציות המינהליות שנוספו בו. סיכום תקציבי בין המינהל לבין משרד האוצר שהושג במאי 2012, בעקבות החלטת הממשלה מינואר 2012 (להלן - הסיכום התקציבי), קבע תוספת של 120 משרות למינהל בשנים 2012-2013¹³, תוספת שמגדילה את תקן המינהל ביותר מפי שניים, וכן תוספות תקציביות שהגדילו את תקציב המינהל ב-2014 ב-75% לעומת שנת 2011, ל-28 מיליון ש"ח. מצבת כוח האדם במינהל נכון למועד סיום הביקורת עמדה על 161 עובדים בתקן ועוד 112 סטודנטים במשרה חלקית וזמנית. בעקבות זאת התחזקה יכולת המינהל לאכוף זכויות עובדים.

-
- 11 החלטה 1134 מפברואר 2007; החלטה 4193 מינואר 2012, בהמשך להמלצות ועדת טרכטנברג.
 12 ככלל, הבדיקה נעשתה לגבי עובדים ישראלים. במקרים שבהם לא הייתה אפשרות לבצע הפרדה, מסיבות טכניות, הוצגו נתונים הכוללים אכיפת זכויות עובדים זרים. לעניין עובדים זרים, ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "הבאת עובדים זרים ושמירה על זכויותיהם", עמ' 1091-1142.
 13 עד מועד סיום הביקורת אוישו כמחצית המשרות האלה.

המבנה הארגוני של המינהל כולל זרוע הסדרה, העוסקת ברישוי - בין היתר לקבלני שמירה, אבטחה וניקיון - ובמתן היתרים המתחייבים מחוקי המגן (כגון היתר לפיטורי אישה בהיריון או היתר עבודה במנוחה השבועית); זרוע אכיפה, המבצעת אכיפה על מעסיקים מכוחם של חוקי המגן, ובה אגף לאכיפה פלילית ואגף לאכיפה מינהלית ועיצומים כספיים (להלן - אגף לאכיפה מינהלית)¹⁴; ויחידת מטה. המינהל מקיים אכיפה מינהלית באמצעות ארבעה מחוזות.

הרחבת סמכויות האכיפה של המינהל והגדלת תקציבו וכוח האדם שלו מחייבות זמן התארגנות של המינהל כדי לממש את יעדי הממשלה ואת הוראות החוק להגברת האכיפה. מאז כניסת החוק לתוקף חל אמנם גידול משמעותי בהיקף האכיפה - בשנת 2013 כמעט הוכפל מספר הסנקציות שהטיל המינהל לעומת שנת 2011¹⁵; אולם הליקויים המפורטים להלן מחייבים בחינה מעמיקה של שיטות העבודה והאפקטיביות של המינהל ביחס לסמכויות שהוקנו לו לפי חוק זה. מה גם שנמצאו ליקויים אשר מבקר המדינה כבר התריע עליהם בדוחות קודמים, וטרם תוקנו.

הכנת תכנית עבודה ללא ניתוח מחקרי של ענפים ששכר העבודה בהם נמוך

בהחלטותיה מ-2007 ומ-2012 דרשה הממשלה מהמינהל להגביר את האכיפה במטרה לסייע לעובדים בשכר נמוך. שלב ראשון והכרחי בקביעת תכנית עבודה לאכיפת זכויות עובדים בשכר נמוך הוא מיפוי וניתוח המבוססים על נתונים מחקרניים של הענפים והמעסיקים בהם מועסקים עובדים בשכר נמוך המועדים להפרה נרחבת של זכויות. משרד מבקר המדינה כבר הדגיש בשנת 2004 שעל המינהל לבנות תכנית עבודה שתהא מבוססת על מידע רחב הנוגע להתפלגות הפרות חוק במשק, למשל לפי אזורים גיאוגרפיים וענפים - מידע שניתן לקבל ממקורות שונים; וניתוח ומיפוי ההפרות במשק אף נקבע בהגדרת התפקיד של בעלי תפקידים במינהל.

1. מקור מידע מיטבי לכך הוא נתונים על הפרות לכאורה של זכויות עובדים המצויים בידי רשויות אחרות, כגון הבט"ל. בהקשר זה, ובהמשך להמלצות ועדת טרכטנברג, הורתה הממשלה בהחלטתה מינואר 2012 לקיים עבודת מטה לשיתוף מידע בין רשות המסים והבט"ל לבין משרד הכלכלה עד ראשית אפריל 2012, ולהגיש את המסקנות לממשלה וליועץ המשפטי לממשלה. בעבודת מטה שכזו יש כדי לסייע בגיבוש נוהל או הנחיות להעברת נתונים ומידע שיכולים לסייע בניתוח של הענפים והאזורים שיש להתמקד בהם ומעסיקים שיש לבדוק¹⁶, כפי שציינה אף הנהלת המינהל במסמכים פנימיים. המינהל אף קבע בתכנית העבודה שלו לשנת 2012 להעביר המלצות בנוגע לאופן העברת המידע מבט"ל ורשות המסים עד סיום הרבעון השלישי בשנה.

14 עד כניסתו לתוקף של החוק להגברת האכיפה, היה בזרוע האכיפה רק אגף לאכיפה פלילית.
15 בשנת 2013 ניתנו 3,356 סנקציות, 94% מהן התראות מינהליות והיתר עיצומים כספיים.
16 ראו פרק "היעדר תשתית מודיעינית לפעילות אכיפה יזומה".

נמצא כי הישיבות הספורות בנושא שבהן השתתף המינהל עם הבט"ל קודם להחלטת הממשלה לא הניבו פרי. לאחר החלטת הממשלה התקיימו שתי פגישות בנושא עם בט"ל ורשות המסים ופגישה נוספת עם הבט"ל בלבד, אך גם הן לא הובילו להגברת שיתוף הפעולה, והצדדים לא הגישו מסקנות מעבודת המטה כנדרש. בביקורת עלה כי בחלק מן הישיבות הללו סוכם כי המינהל יעביר לרשויות האחרות דרישה מוגדרת ומפורטת לסוגי המידע הדרושים לו, אך המינהל לא עשה כן. עוד נמצא בביקורת כי עד אוגוסט 2014, פרט לבקשות פרטניות על מעסיק זה או אחר, המינהל גם לא העביר לבט"ל או לרשות המסים בקשות על פי תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמידתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 (להלן - תקנות הגנת הפרטיות), שהן דרך המלך להעברת מידע בין רשויות, לרבות מידע רוחבי על קבוצות מעסיקים, למשל בענפים או באזורים מסוימים.

המינהל מסר למבקר המדינה בספטמבר 2014 כי בעקבות הערות צוות הביקורת, קיים ביולי 2014 פגישה נוספת עם הבט"ל, ובה הוחלט על מתווה לבחינת האפשרויות להעברת מידע מהבט"ל למינהל. בט"ל מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי העבודה על העברת מידע מינהלי שבכוחו לשפר את האכיפה של חוקי העבודה מתקדמת כהלכה, "ונראה שיש סיכוי טוב שתושלם במהלך 2015". רשות המסים מסרה למבקר המדינה בנובמבר 2014 כי אם המינהל ימסור לה את הדרישות המוגדרות והמפורטות לסוגי המידע הדרושים לו, אזי תמציא הרשות את הנתונים הדרושים, בכפוף לכל דין.

יוצא אפוא כי המינהל לא עמד בלוחות הזמנים שהותוו בהחלטת הממשלה מ-2012 וביעד שהציב בתכנית העבודה בנושא זה, ועד מועד סיום הביקורת אין הליך מוסדר של העברת נתונים למינהל מהבט"ל ומרשות המסים - נתונים הדרושים למינהל כדי שיוכל להתמקד באכיפת זכויות עובדים בשכר נמוך בענפים שבהם יש חשש להפרת זכויות אלו ובקרב מעסיקים המועדים להפר אותן.

2. בהיעדר נתונים, ניתן לבצע מחקר עצמאי לשם המיפוי האמור של הענפים והמעסיקים שראוי להתמקד בהם באכיפת זכויות עובדים בשכר נמוך. לחלופין אפשר לנתח לשם כך נתונים שמפרסמים גופים ממלכתיים אחרים, כגון הבט"ל, רשות המסים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס) ובנק ישראל. למשל, הבט"ל מפרסם מחקרים על אי-ציות מעסיקים לחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 (להלן - חוק שכר מינימום), המפרטים את הענפים שבהם שיעורי אי-הציות הגבוהים ביותר.

בביקורת עלה כי מאז הקמתו לפני כעשור, לא ביצע המינהל מחקר בעצמו או באמצעות גופים תומכים (כגון מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה) ולא עיבד נתונים קיימים כדי לזהות את הענפים, משלחי היד ותתי-המגזרים שבהם השיעורים הגבוהים ביותר של עובדים בשכר נמוך ושל הפרות זכויות עובדים. יוצא שתכנית העבודה של המינהל מתבססת ברובה על הניסיון המקצועי וההתרשמות הכללית של הגורמים המקצועיים במינהל, ולא על נתונים מחקריים.

.3

הביקורת העלתה כי בהיעדר תכנית המבוססת על נתונים מחקרניים למיקוד פעילות המינהל, קיים מתאם חלקי בלבד בין הענפים שבהם ביצע המינהל את מרב פעולות האכיפה המינהלית שלו בשנת 2013, לבין הענפים שסומנו במחקרים שעשו גופים אחרים כענפים שבהם מתקיימות מרבית ההפרות של זכויות עובדים בשכר נמוך. למשל, על פי נתונים של הבט"ל, שיעור הפרות גבוה מצוי בענפים אלה: שירותים למשק הבית על ידי פרטיים¹⁷; שירותי בריאות, רווחה וסעד; ותעשייה¹⁸ - אך מרבית פעילות האכיפה של המינהל ב-2013 נעשתה בענפים אחרים¹⁹.

ביולי 2014 מסר המינהל למשרד מבקר המדינה:

"העבודה של המינהל לקביעת הדגשים צריכה להיות עבודה סדורה על פי בדיקות וניתוחי שוק, ואכן במבנה הארגוני החדש היחידה הכלכלית ביחד עם המודיעין ויחידת הפניות אמורים להוביל סקרים ומחקרים של המינהל ובדיקת מגמות בשוק העבודה הן מהחומרים של המינהל והן מהחומרים שנקבל במסגרת שיתוף הפעולה. נכון להיום שתי משרות ביחידה הכלכלית עדיין לא פורסמו ואכן מטרתנו שאחת מהמשרות תיועד לנושא זה".

לדעת משרד מבקר המדינה, לא ראוי שמנהל הסדרה ואכיפה, שבין תפקידיו מזעור הפגיעה בעובדים ואכיפת דיני העבודה, ושקיבל תקציבים ומשרות רבות מאז נכנס לתוקף החוק להגברת האכיפה, ימשיך לפעול - יותר מעשור ולמרות הערות חוזרות ונשנות של מבקר המדינה - ללא ניתוח המבוסס על נתונים, שעל פיו ייקבעו תכנית העבודה ופעילות האכיפה בפועל. על משרד הכלכלה להביא ללא דיחוי לכך שהנהלת המינהל תתקן ליקוי יסודי זה.

משרד הכלכלה השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 (להלן - תשובת משרד הכלכלה) כי "יפעל לביסוס תכניות העבודה על תשתית של ניתוח נתונים, ככל שניתן".

היעדר תשתית מודיעינית לפעילות אכיפה יזומה

כמחצית פעילות האכיפה של המינהל מבוססת על תלונות המתקבלות בו, וכמחציתה - פעילות יזומה. הפעולות היזומות הן משני סוגים עיקריים - מבצעי אכיפה ענפיים, מגזריים או אזוריים; ופעולות הממוקדות במעסיק אחד או במעסיקים ספורים. כלי מרכזי נוסף שתפקידו לסייע בתכנון בפועל של אכיפה יזומה שתהא יעילה ואפקטיבית, הוא איסוף מודיעין. עבודת המודיעין יכולה לכלול איסוף, גם בשטח, של מידע על מעסיקים חשודים בהפרות; שיתוף פעולה עם גורמי אכיפה

17 עובדים המספקים שירותים במשק הבית, לרבות מנקים, מטפלים, אומנות, שמרטפים, טבחים, גננים ונהגים.

18 ענפים אלה נמצאו במקומות 3, 5 ו-7 בהתאמה במחקר של הבט"ל עדכון הממצאים על אי הציות לחוק שכר המינימום ומבט בינלאומי (ראו הערה 8), שעסק בענפים שבהם אין מצייתים לתשלום שכר מינימום, והתייחס גם לעובדים זרים.

19 יצוין כי ענפים מובילים אחרים שמציין הבט"ל במחקר (שם) נכללו ברשימת הענפים המובילים של המינהל, ובהם שירותי אירוח ואוכל, מסחר ובינוי.

אחרים, רשויות נוספות וארגוני המגזר השלישי לשם קבלת מידע על מעסיקים; ועיבוד וניתוח של מידע פנימי במינהל המבוסס על חקירות שניהל בעשור האחרון.

1. כבר בדרך מבקר המדינה מ-2008 צוין כי יחידת האכיפה פועלת ללא יחידת מטה שתרכז את המודיעין הדרוש להכנת מבצעים יזומים המושתתים על ידיעות מודיעיניות. המינהל מסר אז בתגובה לדוח כי הקמת יחידה מעין זו מופיעה בתכנית הארגון מחדש שלו.

במסגרת היערכות לכניסתו לתוקף של החוק להגברת האכיפה, בראשית שנת 2012, החליט המינהל שוב על ארגון מחדש של מבנהו, בהתאם לתפיסתו שיש לרכז את כל עבודת המודיעין במטה המינהל. במבנה החדש נקבע שיחידת המודיעין במטה המינהל תמנה מנהל תחום, שלושה מרכזי מודיעין ושני סטודנטים.

למרות האמור, לאורך השנים כמעט שלא פעלה יחידת מודיעין במינהל: משרת מנהל תחום המודיעין אוישה רק באוגוסט 2013, ובמועד סיום הביקורת שוב אינה מאוישת; אחת ממשורות מרכזי המודיעין אוישה למשך כשנתיים בשנים 2010-2012 ואישה מחדש בפברואר 2014, ושתי המשורות הנוספות אינן מאוישות; ומשרות הסטודנטים למודיעין אוישו רק ב-2014.

2. כדי להתגבר על המחסור באנשי מודיעין ועל התפוקות המועטות שסיפקו, פעלו מחוזות האכיפה לאורך השנים לאיסוף מודיעין באופן עצמאי, ולעתים אף הונחו לכך על ידי הנהלת המינהל. אולם הדבר נעשה בלא תכנית מסודרת, בלא תקן ייעודי במחוזות, באמצעות עובדים שלא הוכשרו לכך ובלא שהמטה בחן ותעדף את המודיעין שנאסף במחוזות. מצב זה נמשך גם לאחר איוש משרת מנהל תחום המודיעין במטה, ובאפריל 2014 הורתה הנהלת המינהל שבכל מחוז יבחר אחד המפקחים להיות אחראי במחצית זמנו לאיסוף מודיעין. זאת, כאמור, בניגוד לתפיסה שהביע המינהל במבנים הארגוניים שגיבש ב-2007 ושוב בראשית 2012, ולפיה יש לרכז את כל עבודת המודיעין במטה המינהל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי איסוף מודיעין והנגשתו הם חלק מהותי בכל פעילות של גוף אכיפה, והיעדרם משמעו פגיעה ביעילותו ובאפקטיביות שלו. המבנה הארגוני שהתווה המינהל בעבר היה אמור לתת מענה לצורך במודיעין איכותי לצורכי אכיפה, אך יחידת המודיעין לא אוישה כראוי, ובמועד סיום הביקורת עדיין אין במינהל גוף מודיעין אפקטיבי, זאת אף שהמינהל גייס כוח אדם רב ליחידות אחרות, ולמרות הערות מבקר המדינה עוד מ-2008.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי "יעשה מאמץ לגיוס ואיוש התקנים".

אכיפה בגין תלונות

1. כמחצית פעילות האכיפה של המינהל מבוססת על תלונות המתקבלות בו. בדוחות של מבקר המדינה, של ועדת אקשטיין ושל ועדת טרכטנברג ובדברי ההסבר להחלטת הממשלה מינואר 2012 צוינו שוב ושוב החסמים המונעים מעובדים בשכר נמוך להתלונן: רבים מהם אינם

מודעים די הצורך לזכויותיהם, לדרכים להגן עליהן ולקיומם של גורמים שעשויים לסייע להם²⁰; רבים חוששים שתלונה תוביל לפיטוריהם או לאי-העסקתם בעתיד; לרבים מהם רמות נגישות נמוכות לבתי המשפט, הם חשופים יותר לניצול ומתקשים להיות "שומרי הסף של עצמם".

חשוב לציין שבכל הנוגע לתלונה למינהל, לנוכח החסמים שהוזכרו אין לעובדים תמריץ גדול להתלונן, שכן המינהל אינו עוסק כלל בתיקון הפרות ביחס לעובדים או בהשבת כספים²¹. מינהל הסדרה ואכיפה מתמקד באכיפה על מעסיקים ומשתמש בתלונות כמקור מידע לשם כך, ואילו עובד המבקש למצות את זכויותיו האישיות מול מעסיקו יצטרך לרוב לפנות להליך משפטי, שכרוך בעלות כספית ומציב חסמים נוספים בפני עובדים בשכר נמוך.

ואכן, נתוני המינהל משקפים מצב של היעדר תמריץ להתלונן. מספר הפניות המגיעות למינהל בשנה אינו גבוה: בשנים 2010-2013 התקבלו בו בממוצע 880 תלונות רלבנטיות בשנה (מבין כ-2,500 פניות שהתקבלו בממוצע בשנה)²², אף שהמינהל אמון על זכויותיו של כל שכיר במשק, קרי, קרוב ל-3 מיליון שכירים ב-2012, שמחציתם הרוויחו שכר נמוך - פחות מכ-6,000 ש"ח לחודש²³. בחלק ממחוזות המינהל מספר התלונות מועט במיוחד. לשם השוואה, החברה למשק וכלכלה (משכ"ל) מפעילה מוקד תלונות בנושא זכויות עובדים לעובדי שמירה וניקיון ברשויות המקומיות שהיא מספקת להן שירותים, סך הכול כ-12,000 עובדים; המוקד של המשכ"ל מקבל יותר מ-400 תלונות בשנה.

ניתוח מאפייני התלונות המתקבלות במינהל מצביע על כך שהן אינן מתמקדות באוכלוסיות החלשות, הצפויות להיפגע מהפרות זכויות עובדים באופן הקשה ביותר, או בענפים שמחקרים מראים שיש בהם הפרות רבות: למשל ב-2013 רק 4% מהתלונות שהתקבלו במינהל היו מהאוכלוסייה הערבית, ורק תלונות ספורות התקבלו מענפים המובילים בהפרות במשק (כגון בניין, בריאות וסיעוד). זאת ועוד, התלונות אינן מתרכזות בהכרח בהפרות החמורות ביותר. מספר התלונות שהתקבלו במינהל על הפרה חמורה כגון אי-תשלום שכר מינימום היה ב-2013 כמעט רבע ממספר התלונות בדבר חוק הגנת השכר - תלונות שרוב האכיפה בהן היא על עברות מסומך שאינן משפיעות על השכר²⁴.

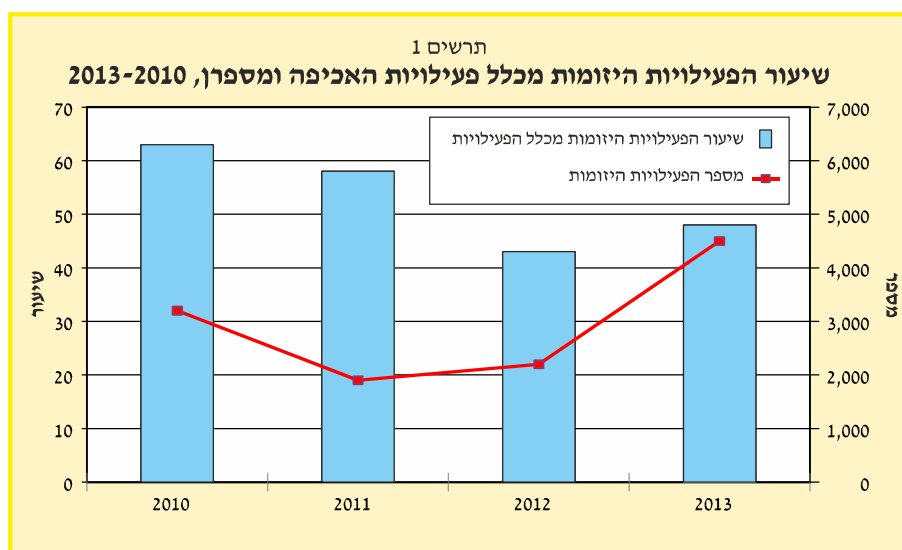
אף שהתלונות משמשות בסיס לכמחצית פעילות האכיפה, בפועל יותר משליש מפעילויות החקירה שהסתיימו ללא אף ממצא, מקורן בתלונות²⁵. זאת ועוד, 31% מהמתלוננים²⁶ משתכרים יותר מ-6,000 ש"ח לחודש ולכן אין הם מוגדרים על פי רוב כעובדים בשכר נמוך.

- 20 ראו פרק "הנגשת מידע על זכויות ואפיקי תלונה לעובדים בשכר נמוך". יצוין כי מלבד האפשרות להגיש תלונה למינהל, קיימים ארגוני מגזר שלישי המסייעים לעובדים במיצוי זכויותיהם מול מעסיקים.
- 21 עם זאת, בהתאם לתקנות להגברת האכיפה של דיני העבודה (הפחתה של סכום העיצום הכספי), התשע"ב-2012, רשאי הממונה במינהל להפחית למעסיק את סכום העיצום הכספי משלל סיבות, ובלבד שהוכיח שתיקן את ההפרה, ויש בכך תמריץ מסוים למעסיקים לתקן את אותן הפרות שמצא המינהל.
- 22 יתר הפניות לא נמצאו רלבנטיות לביורור על ידי המינהל, בין היתר בשל היעדר סמכות.
- 23 במסמך העסקה הוגנת - האומנם? של משרד הכלכלה - מינהל מחקר וכלכלה (ראו הערה 8) מוגדר סף משכורת של 6,000 ש"ח בחודש כמבחין בין עובדים חלשים וחזקים.
- 24 לגבי סוגי העברות ראו פרק "התמקדות בעברות שאינן משפיעות על השכר". חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, נוגע הן לעברות המשפיעות על השכר, כגון הלנת שכר או ניכוי סכומים בניגוד לחוק, הן לעברות מסומך כגון אי-מסירה של תלוש שכר, או מסירת תלוש שכר שחסרים בו פרטים.
- 25 בשנתיים שביין יולי 2012 ליולי 2014, באכיפה המינהלית. יצוין כי פעילות חקירה המבוססת על תלונה נפתחת רק לאחר ביורור ראשוני של התלונה, כדי לראות שיש בה ממש.
- 26 שנברקו בשנתיים מאז נכנס לתוקף החוק להגברת האכיפה ושמשכורתם תועדה במערכות המינהל.

מן האמור יוצא שמספר התלונות שמגיעות למינהל אינו מאפשר בסיס רחב דיו לאכיפה, והן אינן ממקדות את האכיפה בהכרח במעסיקי עובדים בשכר נמוך, לרבות עובדים מהאוכלוסייה הערבית, ובעברות המשפיעות על השכר. התוצאה היא שפעילות האכיפה המושתתת על תלונות מוסטת לכיוונים מרכזיים פחות, ובכך עלולה להיפגע האפקטיביות שלה.

2. על רקע זה ציינה המועצה הלאומית לכלכלה עוד ב-2007 ב"אג'נדה כלכלית חברתית לישראל 2010-2008" כי פעילות אכיפה המבוססת על תלונות עובדים היא בעייתית מאוד, וכי דווקא בתחום זה נדרשת פעילות יזומה מקיפה שתאפשר להגיע לעובדים שאינם מודעים לזכויותיהם, ולעובדים שאינם יודעים כיצד להתלונן או החוששים לעשות כן.

בינואר 2012 תכנן המינהל להרחיב את הפעילות היזומה, והעריך כי תהווה כשני שלישים מפעילותו. להלן שיעור הפעילויות היזומות מכלל פעילויות האכיפה ומספרן, לפי שנה.



מתרשים 1 עולה כי אמנם הייתה עלייה במספר הפעילויות היזומות שביצע המינהל בין 2010 ל-2013, אך שיעור הפעילות היזומה מכלל הפעילות ב-2013 הגיע ל-48%, והיה נמוך משמעותית משיעורי הפעילות היזומה ב-2010 ו-2011, שעמדו על 63% ו-58% בהתאמה. שיעור הפעילות היזומה מכלל הפעילות אמנם עלה בשנת 2013, אך לא הגיע לשיעור שהעריך המינהל (שני שלישים).

3. המינהל קבע עוד ב-2008 סדר עדיפות לטיפול בתלונות, "במטרה לכוון ולמקד את האכיפה בשלב ראשון לאותם ענפים ואוכלוסיות אשר הוגדרו על ידנו כטעונות ביותר הגנה". סדר העדיפויות שנקבע אז עודכן בפברואר 2014, והוא חל רק על האכיפה הפלילית ולא על ההליך המינהלי. בהתאם להנחיית הנהלת המינהל, האגף לאכיפה מינהלית בודק כל תלונה שמתקבלת ומטפל בה (כל עוד היא בסמכותו), ללא קשר למשכורתו של המתלונן, למגזר שהוא מושתת עליו או לעברה שהוא מתלונן עליה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שהתלונות אינן ממוקדות בהכרח בכיוונים שהותוו למינהל, ראוי שהמינהל יפעל לעודד עובדים בשכר נמוך מהמגורים והענפים שבהם הוא מבקש להתמקד להגיש לו תלונות, למשל על ידי פעילות הסברה (ראו להלן)²⁷; כמו כן, על המינהל ומשרד הכלכלה לשקול לקבוע קריטריונים לטיפול בתלונות, בהתאם לכיווני ההתמקדות שהותוו לו.

בתשובתו מסר משרד הכלכלה כי "לאור הביקורת המועלית בדוח זה והניסיון הנצבר, יוקדם תהליך בחינה של קביעת סדרי עדיפויות לטיפול בתלונות המתקבלות. במסגרת בחינה זו תיכלל גם התייחסות להגדרת רף שכר נמוך ומיקוד יעדים נוספים לבדיקה". משרד הכלכלה הוסיף כי לא ניתנו בידי הרגולטור כלים, במסגרת ההליכים הפליליים והמינהליים שהוא מנהל, למתן סעד כספי למתלונן.

משרד מבקר המדינה מציין כי במצב הדברים הנוכחי אין לעובד תמריץ להתלונן. המינהל כאמור אינו עוסק בהשבת כספים לעובדים אלא רק באכיפה על מעסיקים, ולכן הסיכון של העובד לאבד את מקום עבודתו עשוי לגרום לו להימנע מלהתלונן. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה והמינהל לבחון דרכים לעודד עובדים בשכר נמוך להתלונן, ובכך להגביר את ההרתעה בקרב מעסיקים מפרי זכויות עובדים. ראוי עוד כי יבחנו מהם הכלים לסייע לעובדים בשכר נמוך שהופרו זכויותיהם.

התמקדות בעברות שאינן משפיעות על השכר

בנוהל של משרד הכלכלה חולקו העברות על חוקי העבודה לכמה אשכולות: אשכול שכר - הכולל עברות כגון אי-תשלום שכר מינימום, גמול שעות נוספות ודמי חופשה (להלן - עברות שכר); אשכול אפליה, תנאים והיתרים - הכולל עברות כגון העבדה אסורה במנוחה השבועית, פיטורי עובד השווה במילואים ללא היתר או פרסום מודעה מפלה (להלן - עברות העסקה); ואשכול מסמוך - הכולל עברות כגון אי-מסירה של תלוש שכר לעובד, מסירת תלוש שכר שלא נכללים בו כל הפרטים כחוק ואי-ניהול פנקס חופשה ופנקס שעות עבודה (להלן - עברות מסמוך). יצוין כי עברות מסמוך אמנם חשובות להבטחת זכויות, שכן הן יכולות לשמש בסיס לבדיקת מתן זכויות ולאכיפת החובות, אך הן אינן מעידות בהכרח על הפרות כספיות של זכויות העובדים. למשל, מעסיק שלא ניהל פנקס שעות עבודה ומנוחה אמנם הקשה על בירור זכויות העובדים לצורכי אכיפה (בין מצד המינהל ובין מצד העובד עצמו), אך אין משמעות הדבר בהכרח שלא שילם לעובדיו את מלוא הגמול על השעות שעבדו.

משנת 2008 הצהיר המינהל כי הוא מתמקד באכיפת חוקים שהוא סימן כמשפיעי שכר²⁸. הדבר עולה בקנה אחד עם הגישה שעמדה בבסיס החלטות הממשלה מ-2007 ומ-2012, דוח ועדת טרכטנברג ודברי ההסבר להצעת החוק להגברת האכיפה - גישה שלפיה שיפור אכיפת דיני העבודה יתרום להפחתת ממדי העוני, לטיפול בעיית העובדים העניים ולחיזוק כדאיות ההשתלבות בשוק

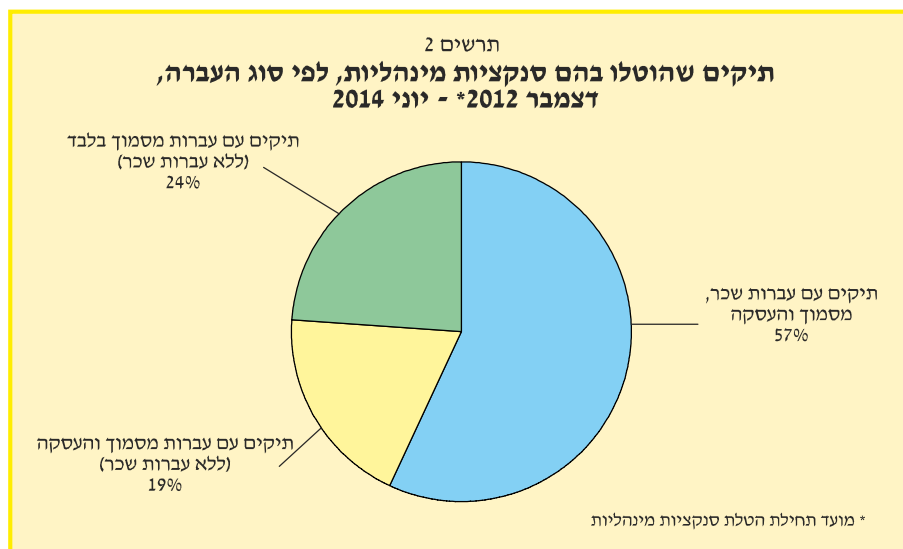
27 בפרק "הנגשת מידע על זכויות ואפיקי תלונה לעובדים בשכר נמוך".

28 לרבות חוק שכר מינימום; חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951; חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958; חוק חופשה שנתי, התשי"א-1951; צו הרחבה (נוסח משולב) לפנסיה חובה לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957.

העבודה עבור בעלי פוטנציאל השתכרות נמוך, על פני הסתמכות על מערכת תשלומי ההעברה בלבד. דוח ועדת טרכטנברג אף המליץ מפורשות למקד את האכיפה המינהלית בהפרת חוקים משפיעי שכר.

עם זאת, חלק מהחוקים שהמינהל סימן כחוקים משפיעי שכר כוללים הן עברות שכר והן עברות מסוגים אחרים, כגון עברות מסמוך. כבר ב-2008 העיר מבקר המדינה לגבי חוק שכר מינימום כי ראוי שהמינהל ייתן מידע נפרד על בדיקות תשלום שכר מינימום שהוא מקיים ועל בדיקת סעיפים אחרים בחוק, כגון החובה לתלות מודעה על הזכות לשכר מינימום.

1. משרד מבקר המדינה ניתח תיקי חקירה (תיק כולל את כל פעילויות האכיפה שבוצעו אצל אותו מעסיק) שבהם ניתנו סנקציות מינהליות, בהתבסס על נתונים שהתקבלו מהמינהל.



מהתרשים עולה כי בקרוב למחצית התיקים לא ניתנו סנקציות על עברת שכר, ובאחד מכל ארבעה תיקים נמצאו רק עברות מסמוך.

עוד עלה בבדיקה כי כ-60% מכלל הסנקציות המינהליות שהשית המינהל בין דצמבר 2012 לבין יוני 2014 (לא לפי תיק) ניתנו על עברות מסמוך, וכי רק 25% מהסנקציות ניתנו על עברות שכר.

2. יצוין כי בדיווחי המינהל על פעילותו הוא אינו מציג נתונים בפילוח לפי עברות, אלא רק בפילוח לפי חוקים, ובכך הוא עלול להציג תמונה בלתי-מדויקת לגבי אכיפה המשפיעה על שכרם של עובדים בשכר נמוך, שהיא שעמדה בבסיס תגבור כוחו של המינהל. למשל, מהדוח השנתי של המינהל לשנת 2013 מצטיירת תמונה של אכיפה נרחבת בחוקים משפיעי שכר: 73% מפעילויות האכיפה החדשות²⁹ היו על בסיס חוקים משפיעי שכר ו-72% מהסנקציות המינהליות ניתנו על פי חוקים משפיעי שכר.

29 לרבות אכיפה על מעסיקי עובדים זרים ואכיפה פלילית ומינהלית.

לעומת זאת, הנתונים שעולים מבדיקת משרד מבקר המדינה שהוצגה לעיל מצביעים על היעדר התמקדות בעברות שכר, שהן שמשפיעות ישירות על כיסו של העובד, אם קיימת אכיפה של חוקים משפיעי שכר.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי במקום שבו מתגלות הפרות בתלוש השכר קיים חשש אשר לנכונות השכר שמשולם לעובד. עם זאת, נמסר, ממצאי הביקורת מחדדים את הצורך בתהליך לבחינת משמעות עברות המסמך השונות והשפעתן על השכר, והחל בסיכום שנת 2014 יפורסמו נתוני הסנקציות בפילוח לפי הפרות.

משרד מבקר המדינה מכיר כאמור בחשיבות אכיפתן של עברות מסמוך להבטחת זכויות, אך מעיר כי השיעור הגדול של תיקי חקירה שלא נמצאה בהם אף עברת שכר - למרות מדיניותו של המינהל - עלול להיות תוצאה של היעדר תכנון מבוסס נתונים ומודיעין אפקטיבי, ולהצביע גם על הסטת משאבי אכיפה לעברות חמורות פחות. תוצאה זו עלולה לפגוע בהרתעה בקרב מעסיקים ובאמון הציבור במערכת אכיפת זכויות העובדים של המינהל.

מיעוט אכיפה בקרב האוכלוסייה הערבית

האוכלוסייה הערבית מאופיינת בשכר נמוך ובריבוי הפרות של זכויות עובדים הנעשות כלפיה. לדוגמה, לפי ניתוח של בנק ישראל, בשנים 2005-2009 עמד שיעור הערבים בקרב הגברים משתכרי השכר הנמוך על 33%; ובשנת 2012 עמד שיעור השכירים המשתכרים שכר נמוך ביישובים עירוניים לא יהודיים על 50%, לעומת 37% ביישובים עירוניים יהודיים³⁰.

בשל נורמות חברתיות ומבנה שוק העבודה באוכלוסייה הערבית, פעמים רבות קיים בקרבה קושי בפנייה למוסדות השלטון לשם הגשת תלונה על מעסיקים³¹. ב-2013 רק 4% מהתלונות שהתקבלו במינהל היו מהאוכלוסייה הערבית³². לאור חשיבות הנושא הצהיר המינהל עוד בשנת 2008 על מתן עדיפות לאכיפה בקרב האוכלוסייה הערבית, ומאז כלל כמעט בכל שנה פעילות אכיפה הממוקדת בה.

על אף האמור, בביקורת עלה כי פעילות האכיפה של המינהל בקרב האוכלוסייה הערבית בשנת 2013 הייתה מועטה: רק כ-15.5% מהעובדים שבדק היו מאוכלוסייה זו. יוצא אפוא שלמרות ההכרה בחשיבות האכיפה באוכלוסייה הערבית, היקף האכיפה בקרבה עודנו קטן.

30 יובל מזר ואסנת פלד, בנק ישראל - חטיבת המחקר, שכר המינימום, התפלגות השכר ופער השכר המגדרי בישראל, 2009-1990, פברואר 2012, עמ' 11 - מדובר על שכר מינימום ומטה למשרה מלאה; מרק רוזנברג, המוסד לביטוח לאומי - מינהל המחקר והתכנון, שכר והכנסות מעבודה לפי יישוב ומשתנים כלכליים שונים - 2012, ספטמבר 2014, עמ' 17 - מדובר על השתכרות של עד שכר מינימום, בממוצע לשנה, לרבות עובדים במשרות חלקיות, זמניות ועונתיות.

31 דוח שנתי 58 (2008), עמ' 1128-1129.

32 הנתונים בתת-פרק זה מתייחסים לכלל פעילות המינהל, גם בעניין עובדים זרים.

משכי טיפול ארוכים באכיפה מינהלית

האגף לאכיפה מינהלית מטפל בתלונות ומבצע פעילות יזומה. תהליך העבודה בטיפול בתלונות בהליך המינהלי מורכב מקבלת התלונה (לרבות בדיקתה באופן ראשוני ובחינת סמכות המינהל לגביה), ניתובה למחוז המתאים, בירורה לעומק על ידי צוות פיקוח, בחינת מסקנות הצוות על ידי מרכז, ואם עלו ממצאים - העברתה לממונה עיצומים כספיים (להלן - ממונה עיצומים) לשם החלטה על מתן התראה או עיצום כספי. פעילות יזומה מתחילה בהנחיה מהנהלת האגף או המחוז, וממשיכה בתהליך עבודה דומה למתואר לעיל - אצל צוות פיקוח, מרכז וממונה עיצומים.

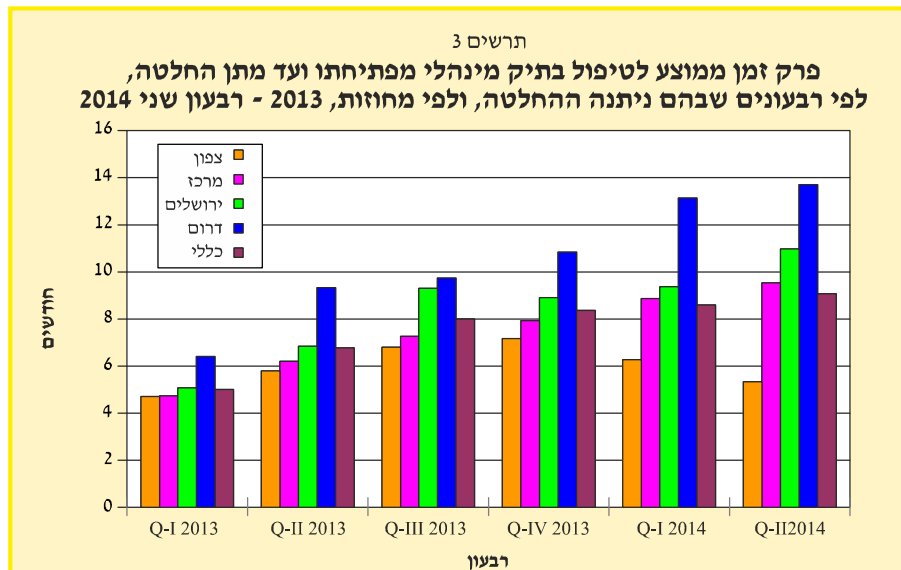
בהליך הפלילי היה זמן האכיפה ארוך - הזמן בין תחילת חקירה להטלת סנקציות כספיות³³ עמד בממוצע על כשנה וחצי. מבקר המדינה עמד בעבר על כך שהתמשכות ההליכים עלולה לפגוע בהרתעה ובאפקטיביות של האכיפה, וכי על המינהל לקבוע לכל אחד משלבי הטיפול בתיק מסגרת זמן כדי לאתר ולהתיר "צווארי בקבוק" בתהליך. המינהל ציין בשנת 2008 בהקשר זה שהוא מכיר בחשיבותה של מהירות הפעולה השלטונית³⁴.

במציאות זו ביקש המחוקק, באמצעות החוק להגברת האכיפה, לייצר אמצעי אכיפה יעיל ומהיר העשוי לשמש כהרתעה בקרב המעסיקים³⁵. אחד מיתרונות האכיפה המינהלית הוא האפשרות לקיים הליך קצר ופשוט יחסית.

משרד מבקר המדינה חן במסגרת הבדיקה את משכי הטיפול בתיק באגף לאכיפה מינהלית:

מהבדיקה עלה כי בכ-30% מהתיקים באגף לאכיפה מינהלית³⁶ היה זמן הטיפול (מפתיחת התיק ועד מתן החלטה הסופית בו) יותר משנה. במחוזות מסוימים המצב חמור בהרבה - למשל במחוז דרום, שם בכ-84% מהתיקים היה זמן הטיפול יותר משנה, וזמן הטיפול הממוצע בתיק עמד על 13.5 חודשים.

- 33 הכוונה לזמן שבין תחילת החקירה לבין החלטה על סגירת התיק, מתן התראה פלילית או מתן קנס מינהלי בהליך הפלילי, ערב כניסתו לתוקף של החוק להגברת האכיפה.
- 34 דוח שנתי 58 (2008), עמ' 1122-1118; דוח שנתי 54 (2004), עמ' 834-835. כן ראו אג'נדה כלכלית חברתית לישראל 2010-2008 (ראו הערה 2), עמ' 88-89.
- 35 דברי הסבר לס' 3 בהצעת חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשס"ח-2008, ה"ח הממשלה 363; כן ראו דוח ועדת אקשטיין, עמ' 78.
- 36 שהטיפול בהם הסתיים במחצית הראשונה של 2014.



עוד עלה מהבדיקה, כפי שמוצג בתרשים 3, כי זמן הטיפול בתיקים מינהליים נמצא במגמת עלייה - מכ-6.8 חודשים בממוצע לכ-9 חודשים תוך שנה³⁷. הדבר בולט במיוחד במחוזות מסוימים. לדוגמה, במחוז ירושלים תוך שנה עלה זמן הטיפול הכולל בתיק מ-6.8 חודשים ל-11 חודשים.

אף כי ייתכן שהמגמות המתוארות לעיל של הימשכות הליכים הן תוצאה של קשיי התארגנות בהפעלת ההליך המינהלי החדש יחסית, משרד מבקר המדינה מתריע לפני המינהל ומשרד הכלכלה כי אם המגמות יימשכו עולה חשש שמשכי הטיפול בתיק באגף האכיפה המינהלית יתקרבו לאלה שהיו נהוגים באכיפה הפלילית. הימשכות ההליכים עשויה לפגוע בכוח ההרתעה של המינהל ובאמינותו, כמו גם לגרום עוגמת נפש מרובה למתלוננים ואף לנילונים.

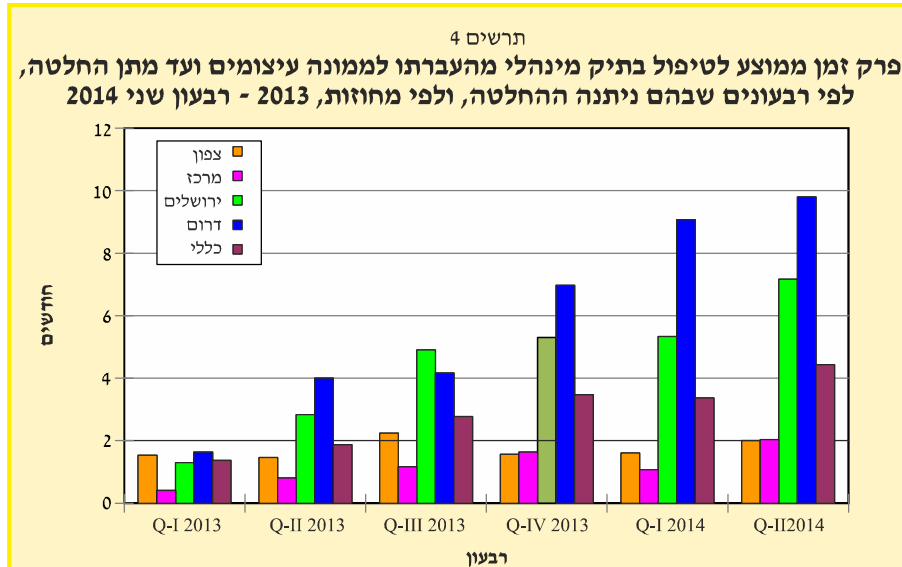
לפי הנתונים, "צוואר הבקבוק" המרכזי בטיפול בתיקים מינהליים הוא אצל ממוני העיצומים (ראו להלן), אך לא רק אצלם. למשל, בביקורת עלה כי במחוז מרכז היה זמן הטיפול בתיק בשלב החקירה (שלב הכולל בדיקת צוות פיקוח ומרכז) כמעט כפול ממסגרת הזמן של 120 יום שקבעה הנהלת המינהל לשלב זה: במחצית הראשונה של 2014 עמד זמן הטיפול בשלב החקירה שם על 230 יום.

"צוואר בקבוק" מרכזי - ממוני עיצומים

לפי החוק להגברת האכיפה, על שר הכלכלה למנות מפקח עבודה בכיר לתפקיד "הממונה" (ממונה עיצומים), והוא שרשאי להחליט, על סמך חומר החקירה המונח בפניו, אם יש להטיל סנקציה מינהלית על מעסיק, מאיזה סוג - התראה או עיצום, ובאיזה סכום.

37 מרבעון שני 2013 לרבעון שני 2014.

בביקורת עלה כי אף שהנהלת המינהל קבעה כאמור מסגרת זמן לטיפול בתיק בשלב החקירה, לא נקבעה מסגרת זמן לטיפול בתיק אצל ממוני עיצומים. עוד נמצא כי הטיפול של ממוני עיצומים בתיק הוא "צוואר בקבוק" מרכזי הגורם לעיכובים ניכרים בשני מחוזות (ירושלים ודרום), שם זמן הטיפול של ממונה העיצומים לברו הגיע בממוצע במחצית הראשונה של 2014 ל-6.5 ו-9.5 חודשים בהתאמה. יובהר לעניין זה כי רוב הזמן התיק אינו בטיפול אלא ממתין לתורו.



מתרשים 4 עולה כי פרק הזמן שבו תיק נמצא אצל ממונה העיצומים הולך ומתארך, הן בממוצע לכל המינהל - הוא עלה ביותר מפי שניים תוך שנה; ובייחוד במחוזות ירושלים ודרום - משלושה חודשים ליותר משבעה חודשים במחוז ירושלים, ומארבעה חודשים לכמעט עשרה חודשים במחוז דרום.

בתכנית העבודה לשנת 2014 נקבע יעד שלפיו ברבעון השני של השנה יש לסיים לבחון את ההליך ואת שלבי העבודה של ממוני העיצומים כדי לקצר את משך טיפולם בתיק. אף על פי כן עלה כי רק באמצע אוגוסט 2014 התקשר המינהל עם גורם חיצוני לבדיקת ההליך.

תוצאה אפשרית של פרקי הזמן הארוכים שבהם תיק ממתין לטיפול ממונה עיצומים היא שכמות התיקים הממתינים תלך ותגדל. ממידע שמסר משרד הכלכלה בתשובתו עולה שבסוף שנת 2014 המתינו כ-1,200 תיקים לטיפול ממוני העיצומים. המינהל מסר עוד כי הוא פועל לפתיחת "צוואר הבקבוק" הנוגע לממוני עיצומים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה והמינהל לפעול לצמצום זמן הטיפול בתיק מינהלי, ולמצוא דרכים לשחרור "צווארי בקבוק" שנוצרו בלי לפגוע באפקטיביות האכיפה של זכויות עובדים.

אי-ביצוע של בדיקות חוזרות אצל מעסיקים בהליך המינהלי

בדיקה חוזרת של מעסיק שנמצאו אצלו בעבר הפרות מאפשרת טיפול יעיל במפרי חוק חוזרים, ומרתיעה מעסיקים שכבר הטילו עליהם סנקציה בעבר ומעסיקים בכלל. בדיקה חוזרת יכולה לשמש גם לבקרה על פעולות האכיפה, בכך שתצביע על שינוי דפוסי העסקה ומניעת הישנות של ליקויים³⁸. ב-2008 העיר מבקר המדינה כי נושא הבדיקות החוזרות אינו מקבל את תשומת הלב הראויה. בהליך המינהלי, החוק להגברת האכיפה מייצר מנגנון הדרגתי של עיצומים מינהליים, שלפיו יוטל עיצום כפול על הפרה חוזרת שאירעה בתוך שנתיים מההפרה הראשונה, אם על ההפרה הראשונה הוטל עיצום כספי.

מהביקורת עלה כי לגבי ההליך הפלילי, המינהל קבע ב-2009 נוהל לביצוע בדיקות אכיפה חוזרות, ובו הנחה את המחוזות לבצע שלוש עד ארבע בדיקות חוזרות מדי חודש לגבי מעסיקים שנמצאו אצלם הפרות בעברות מרכזיות ושעברו לפחות שלושה חודשים מיום ההחלטה לגביהן. לעומת זאת, עד מועד סיום הביקורת לא נקבע נוהל דומה לגבי אכיפה מינהלית.

עוד העלתה הביקורת כי על אף דיווחו של המינהל למשרד האוצר במרץ 2014 כי בשנה זו תתמקד האכיפה במפרי חוזרים, המינהל לא כלל את נושא הביקורות החוזרות בתכנית עבודתו לשנת 2014. יתרה מכך, נמצא כי בשנתיים הראשונות מכניסתו לתוקף של החוק להגברת האכיפה ביוני 2012, לא קיים האגף לאכיפה מינהלית בדיקות חוזרות כלל. יצוין כי בחודשים ינואר עד ספטמבר 2013 הטיל האגף 126 עיצומים כספיים, כך שעד מועד סיום הביקורת חלף לכאורה די זמן כדי לבדוק בשנית לפחות חלק מהמעסיקים שהוטלו עליהם עיצומים אלה. יודגש כי העיצומים האמורים (ינואר-ספטמבר 2013) הוטלו על עברות חמורות כגון אי-תשלום שכר מינימום, או על הפרות שאינן הפרות ראשונות עבור המעסיק. על כן מתחדד הצורך לחזור ולבדוק מעסיקים אלה, שעולה חשש שהם מפרי חוק משמעותיים או חוזרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל לכלול בתכנית עבודתו השנתית יעד כמותי לבדיקות חוזרות כדי להגביר את האפקטיביות של האכיפה ולוודא כי מעסיקים מפריים - ובייחוד המפריים המרכזיים שבהם - לא יחזרו ויפרו את זכויות עובדיהם.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי בספטמבר 2014 הפיץ נוהל הקובע קריטריונים לביצוע בדיקות חוזרות, וכי עד אוקטובר 2014 בוצעו יותר מ-50 בדיקות חוזרות. עוד ציין כי בעתיד ייקבעו יעדים לבדיקות חוזרות כשיעור ממספר התיקים המתאימים לכך.

יעדים וביצועם

אי-קביעה של יעדי אכיפה

1. כדי שתכנית עבודה שנתית תהא שימושית ומועילה לתכנון הפעילות ולבקרה עליה, על התכנית לכלול מדדים מפורטים ויעדים כמותיים, ברמת פירוט כזו שתסייע באופן ממוקד

38 ראו פרק "ליקויים בבקרה על פעילות האכיפה".

בהשגת המטרות המרכזיות. בשנת 2004 ושוב בשנת 2008 העיר מבקר המדינה כי יעדי האכיפה השנתיים של המינהל היו כלליים, ולא התייחסו להתפלגות הפרות החוק במשק, בין היתר מבחינת מגזרי האוכלוסייה וסוג ההפרות. עוד הוער אז כי מן הראוי להציב גם מדדים המשקפים את האפקטיביות של האכיפה, כגון שיעור התיקים המבשילים לכדי סנקציה, משכי הטיפול בתיקים ושיעור האיתור של עובדים שזכויותיהם לשכר מינימום הופרו. גם בדוח ועדת אקשטיין הומלץ על פיתוח מדדים להבטחת אפקטיביות בניצול משאבי האכיפה הקיימים במינהל.

ואולם בביקורת נמצא כי המינהל המשיך לקבוע בתכניות העבודה לשנים 2013 ו-2014 יעדים כמותיים רק במדדים מעטים וכלליים: מספר התיקים שמפקחים יסיימו את חקירתם בהם, מספר המעסיקים החדשים שייבדקו ומספר מבצעי האכיפה היוזמה שיתקיימו.

2. כאמור, בהתאם להנחיית הממשלה מ-2012 ולהמלצות הוועדות שבחנו את הנושא, החליט המינהל לאורך השנים להתמקד באכיפה בעובדים בשכר נמוך, באוכלוסייה הערבית ובחרדים, בעובדים של קבלני שירות ובחוקים משפיעי שכר, שהפרתם משפיעה ביותר על עובדים עניים. קביעת יעדים באופן מפורט ומפורש לקבוצות ולחוקים אלה יש בה כדי למקד את האכיפה בהם ולקיים בקרה על קיום מיקוד כאמור ועל האכיפה.

בסיכום התקציבי שחתם המינהל במאי 2012 עם משרד האוצר הוסכם על דיווח תקופתי של המינהל על מגוון מדדים מפורטים, ובהם מספר הסנקציות שהוטלו בפילוח לפי חוקים (חוק שכר מינימום, חוקים משפיעי שכר אחרים, וחוקים אחרים); שיעור פעולות החקירה שבוצעו בעקבות תלונות ובעקבות פעילות יזומה; מספר המעסיקים שנבדקו בבדיקה חוזרת; שיעור העובדים מהאוכלוסיות הערבית והחרדית מכלל העובדים שנבדקו; ושיעור העובדים בשכר נמוך מכלל העובדים שנבדקו. מדדי אפקטיביות אפשריים נוספים הם מספר המעסיקים בקרב ענפים מועדים להפרות ושיעור פעולות החקירה שהסתיימו עם ממצאים.

למרות זאת, בביקורת נמצא כי תכנית העבודה השנתית של המינהל קובעת באופן כללי בלבד את הענפים והמגזרים שבהם תבוצע אכיפה יזומה, ואינה מכוונת את האכיפה על ידי קביעת יעדים כמותיים בנוגע למגזרים וענפים אלה ולמדדים שצוינו לעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, ביכולתו של מינהל הסדרה ואכיפה להיות אחד המגנים המרכזיים על זכויותיהם של עובדים בשכר נמוך. לאור זאת, ובוודאי לאור שינויי החקיקה ותוספת המשרות, עליו לגבש בתכנית עבודתו השנתית התייחסות ייחודית וכמותית ליעדים שיאפשרו התמקדות בעובדים אלה.

אי-עמידה ביעדי הביצוע

כאמור, המינהל קבע לעצמו יעדים כמותיים מעטים וכלליים. למשל, בסיכום התקציבי שחתם משרד הכלכלה עם משרד האוצר נקבע יעד של בדיקת 11,000 עובדים בשנת 2013, ובמוצע - ארבעה עובדים אצל כל מעסיק שנבדק.³⁹

בביקורת עלה כי המינהל לא עמד ביעדים שהציב לעצמו לשנת 2013: הוא בדק 6,342 עובדים, ובכך עמד רק ב-58% מהיעד של מספר העובדים שייבדקו. המינהל גם בדק רק 2.5 עובדים בממוצע למעסיק.

ליקויים בבקרה על פעילות האכיפה

1. כדי לקיים בקרה ניהולית נאותה על ניצול משאבי האכיפה ועל האפקטיביות של האכיפה, ולקיים הליכי למידה ושיפור הביצועים, חשוב למדוד את פעילות האכיפה ואת תוצאותיה ולהפיק באופן מסודר וקבוע מידע שדרגי הניהול יוכלו לבחון. במסגרת זו, שלפת נתונים ודוחות מנהלים הם בין הכלים התשתיתיים בארגון הכלים הניהוליים, וביכולתם לאפשר להנהלת המינהל לקבל תמונת מצב מדויקת על פעילות האכיפה, ועל בסיסה לקבל החלטות שיסייעו בהשגת מטרות המינהל וישפרו את היעילות והאפקטיביות שלו.

בביקורת נמצא שלהנהלת המינהל אין שיטות עבודה סדורות וקבועות לבקרת פעילות האכיפה, ואין לה מערכת בקרה המאפשרת שלפת נתונים והפקת דוחות מנהלים באופן עתי.

2. תהליך הפקת לקחים מאפשר לארגון לעמוד על מידת השגת היעדים שהותוו, להסיק מסקנות בנוגע לאפקטיביות שלו ולגבש תכנית לשיפור תפקודו⁴⁰. מדובר באחד התהליכים המאפשרים לארגון להיות ארגון לומד.

בביקורת עלה שהמינהל לא קיים הליך הפקת לקחים מובנה ומתועד לגבי מבצעי אכיפה בשנתיים מאז נכנס לתוקפו החוק להגברת האכיפה, אף שכמחצית פעילות המינהל מבוססת על פעילות יזומה הכוללת מבצעי אכיפה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל להטמיע הליך מובנה של הפקת לקחים ממבצעים, כדי לאתר בעיות באופן תפעול המבצעים ולסייע בהערכת עבודת המודיעין והמחקר שהייתה בבסיסם (אם הייתה) ובתכנון מבצעים עתידיים.

3. עוד נמצא כי למרות החלטת הממשלה מ-2007 בנוגע להקמת המינהל, שהתייחסה לצורך בסיוע לעובדים ברמות השכר הנמוכות, הרי שעד אמצע שנת 2012 המינהל לא תיעד את גובה שכר העובדים שבדק, ולכן לא יכול היה להציג את היקף האכיפה שביצע בקרב עובדים בשכר

39 יעדי הביצוע ונתוני הביצוע בפועל בתת-פרק זה כוללים עובדים זרים.

40 מבקר המדינה, דוח שנתי 2014 (2014), בפרק "חברת החשמל לישראל בע"מ - פרויקט להקמת מערכת מחשוב כוללת (ERP)", עמ' 1281.

נמוך. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה ש-28% מהעובדים שבדק המינהל⁴¹ משתכרים יותר מ-6,000 ש"ח לחודש ועל כן אינם מוגדרים על פי רוב כעובדים בשכר נמוך.

מכלול הממצאים שלעיל מצביע על כך שהנהלת מינהל הסדרה ואכיפה אינה מקיימת בקרה, מעקב ופיקוח קבועים וסדורים על פעילות האכיפה בו. משמעות הדבר כי היא חסרה כלי ניהולי מרכזי שאמור לסייע בהשגת מטרות המינהל, ובהן מזעור הפגיעה בעובדים ואכיפת דיני העבודה.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי המינהל יפעל לגיבוש והטמעה של שיטות עבודה סדורות לביצוע הפקת לקחים.

מערכות מחשוב מיושנות ובלתי-מותאמות

ב-2008 העיר משרד מבקר המדינה למינהל כי מערכת המחשוב היא כלי חשוב ביותר לבקרה על פעילות האכיפה, וכי בחלוף שלוש שנים מהקמת המינהל הייתה המערכת צריכה כבר להיות מותאמת לדרישות האכיפה; בתשובה לאותו דוח הסביר המינהל כי מערכת המחשוב אינה תואמת לצרכיו, וכי הוא החל להתאימה, אך עדיין נדרשת עבודה רבה נוספת, ולא ניתן להסתמך עליה בניהול המינהל ובמערך הפיקוח⁴². גם החלטת הממשלה משנת 2007 הורתה על שיפור יכולות המחשוב.

במאי 2008 קיים המינהל ישיבת התנעה עם אגף מערכות מידע שבמשרד הכלכלה, לקראת פיתוח מערכת חדשה כוללת עבור תהליכי העבודה של המינהל. בפגישת ההתנעה נמסר כי המערכת הנוכחית אינה עונה לדרישות המינהל; באותה עת היו פעילות במינהל שש מערכות מחשוב שונות ובלתי-מקושרות. מטרות המערכת החדשה כללו שילוב מידע ממקורות שונים, גישה מהירה למידע, הפחתת התלות בניירת, ידידותיות לשימוש ואפשרות הפקת דוחות לפי פילוחים וחתכים. רק באמצע שנת 2012 קבע אגף מערכות מידע תכנית עבודה עם מועדים לביצוע, שלפיה היה על המערכת להיות מוטמעת עד סוף 2013. מאז 2008 השקיע המינהל בפיתוח המערכת החדשה כ-9 מיליון ש"ח, ובמקביל המשיך להשקיע יותר ממיליון ש"ח בשנה בתחזוקת המערכת הישנה שבשימוש.

עד מועד סיום הביקורת טרם הושלמה המערכת החדשה, ורק כמה מקטעים שלה הוטמעו בעבודה השוטפת של המינהל. בפועל מערכת המחשוב המרכזית של המינהל כיום עודנה המערכת הישנה שנבנתה בראשית שנות ה-2000, כאשר המינהל היה הרבה יותר קטן והתמקד באכיפה על מעסיקי עובדים זרים. יודגש כי המערכת הישנה מבוססת על תשתיות טכנולוגיות שכבר אינן נתמכות בשוק, אינה מותאמת לאופני העבודה הנוכחיים של המינהל ולצרכיו, ואין באפשרות מטה המינהל להפיק ממנה נתונים עדכניים ושוטפים ודוחות מנהלים לשם בקרה על הפעולות והתפוקות של המינהל ולשם קביעת יעדים המבוססים על מידע אמין ושלם.

41 בשנתיים מאז נכנס לתוקף החוק להגברת האכיפה ושמשכורתם תועדה במערכות המינהל.
42 דוח שנתי 58 (2008), עמ' 1116.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר מערכת ממוחשבת שמאפשרת ניהול של פעולות המינהל והפעלת בקרה ופיקוח עליהן הוא גורם מעכב במימוץ אפקטיבי של אכיפת זכויות עובדים, ובפרט עובדים בשכר נמוך. לכן על המינהל ומשרד הכלכלה לקבוע לוח זמנים מעודכן לסיום פיתוחה והטמעתה של המערכת הממוחשבת ולוודא כי עומדים בו.

הנגשת מידע על זכויות ואפיקי תלונה לעובדים בשכר נמוך

כאמור, אחד המאפיינים של עובדים בשכר נמוך הוא מודעות נמוכה לזכויותיהם בעבודה. הגורמים לכך מגוונים, ובהם קשיי שפה ונגישות נמוכה למידע משפטי, לרבות מורכבות מערכת חוקי המגן בישראל, שבעטייה אדם מן השורה יתקשה להבין לבדו, ללא תיווך מקצועי, את מכלול זכויותיו כפי שהן מנויות בחוק. ללא הכרת הזכויות הבסיסיות המגיעות לעובד, הוא לא יוכל לוודא את קבלתן ולדרוש את מימושן (בין אם באופן פרטי ממעסיקו, ובין אם על ידי פנייה לגופים ציבוריים שיסייעו בידו, כגון המינהל). יצוין שגם מעסיק קטן (כגון משק בית המעסיק עוזרת או מטפלת) עשוי להיתקל בקושי בהבנת הזכויות המגיעות לעובדיו.

1. הנגשת מידע על זכויות: בהחלטת ממשלה מ-2010 בנושא שיפור השירות הממשלתי נקבע כי יש לפתח כלים טכנולוגיים לשיפור השירות הממשלתי לציבור, ולפעול לעודד משרדי ממשלה לאמץ כלים טכנולוגיים מתקדמים. גם בהחלטת ממשלה מ-2012 שעניינה הצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח נקבע כי הממשלה תפעל להנגיש לציבור מידע בעל חשיבות ציבורית, וכן תפעל לפיתוח כלים טכנולוגיים המסוגלים לשכלל את השירות לציבור⁴³.

תחום הזכויות בעבודה הוא מערכת מורכבת של הוראות - כ-20 חוקי מגן ועוד הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה רבים. נתונים אחדים על העובד ועבודתו - כגון גיל, ותק בעבודה, ענף המשק, צורת ההעסקה (חודשית או שעתית), חלקיות המשרה ושעות ההעסקה או ימי ההעסקה - הם הבסיס לזכויות, ובאמצעים טכנולוגיים ניתן להזין נתונים אלה ולקבל מידע על הזכויות הבסיסיות בעבודה. כך למשל נוהג הבט"ל בנושאים אחרים, ומציג באתר האינטרנט שלו סימולטורים מתקדמים לבדיקת זכויות. גם מדינות אחרות בעולם פיתחו מחשבוני זכויות, שהם כלי חשוב להנגשת מידע על זכויות⁴⁴.

נכון למועד סיום הביקורת משרד הכלכלה אמנם מציע באתר האינטרנט שלו מידע על הזכויות, אך כל זכות מוצגת בנפרד, באופן מורכב ובלתי-בהיר, ללא התייחסות להסכמים קיבוציים, ובעברית בלבד, כך שלא מתאפשר לעובד הרוצה לדעת מהן זכויותיו לעשות זאת בצורה קלה וידידותית למשתמש.

43 החלטה 2201 מאוגוסט 2010; החלטה 4515 מאפריל 2012.

44 לדוגמה, בבריטניה יש מחשבוני אינטרנטיים לחישוב זכאות לימי חופש, דמי לידה ודמי פיצויים, כמו גם מידע מילולי רב ומונגש על יתר הזכויות בעבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שמשרד הכלכלה, האמון על תחום התעסוקה, ינגיש לעובדים מידע על זכויותיהם הבסיסיות באתר האינטרנט שלו, באמצעים טכנולוגיים מתקדמים⁴⁵ ובאופן פשוט וברור ככל האפשר. כן ראוי שתהיה באתר הנגשה שפתית מתאימה למידע, מאחר שרבים מן העובדים בשכר נמוך הם דוברי ערבית, רוסית ואמהרית⁴⁶ ולא בהכרח שולטים בעברית באופן מיטבי.

2. הנגשה שפתית של מסלולי התלונה למינהל: הנגשה שפתית נהוגה על ידי גופים ממשלתיים בבואם לסייע לאוכלוסיית היעד שלהם למצות את זכויותיה. למשל, אתר הביטוח הלאומי מתורגם לערבית ולרוסית. "מדריך הסטנדרטים" של משרד האוצר - ממשל זמין מ-2011 מנחה משרדי ממשלה כיצד לבחון ולהחליט איזה מידע ואילו חומרים יש לתרגם לשפות שונות. כאמור, רבים מן העובדים בשכר נמוך אינם שולטים היטב בעברית.

בביקורת נמצא כי מסלולי התלונה למינהל ברובם אינם מוגשים שפתית. למשל, ההסבר על האפשרות להגיש תלונה המופיע באתר האינטרנט של המינהל הוא בעברית בלבד, וכך גם הטופס המקוון להגשת תלונה; והמענה הטלפוני האוטומטי של המינהל אמנם מציע בשפות שונות הסבר על פרטי התלונה הדרושים, אך ההוראות הטכניות לשם השארת הודעה מושמעות רק בעברית. עובד יכול אמנם לכתוב למינהל בשפה אחרת, אך כאמור, כמעט שאין לו דרך להתוודע לאפשרות זו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שתלונות יכולות להיות מקור מידע חשוב לפעולת אכיפה, ומאחר שעובדים בשכר נמוך מתקשים להתלונן ושרבים מהם אינם שולטים היטב בעברית, ראוי שהמינהל ינגיש שפתית את מסלולי התלונה שהוא מציע לציבור. כך יוכלו עובדים רבים יותר להיעזר בהם, לרבות עובדים מהאוכלוסייה הערבית, שכאמור ממעטים להתלונן. לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל לבחון דרכים להנגיש את האפשרות להתלונן לאותם עובדים מקרב העולים החדשים והאוכלוסייה הערבית שמועדים להפרת זכויותיהם, ושאינם בהכרח שולטים היטב בשפה העברית.

3. הסברה: מאחר שעובדים רבים אינם מכירים את הזכויות הנוגעות לעבודתם, ויש חסמים רבים המקשים עליהם להתלונן על הפרתן, ומאחר שהלכה למעשה אין להם תמריץ אישי גדול להתלונן לפני המינהל, שכן כאמור המינהל אינו עוסק בתיקון הפרות ביחס לעובדים או בהשבת כספים⁴⁷ - יש חשיבות רבה להסברה מקדימה נאותה. זו יכולה להגביר את מודעותם של עובדים, ובפרט עובדים בשכר נמוך, הן לזכויותיהם הן לאפשרויות מימושן, וכך באופן

45 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 3-46.

46 ראו פרק "מיעוט אכיפה בקרב האוכלוסייה הערבית"; כמו כן, לפי ניתוח של הבט"ל, עובדים מהאוכלוסייה הערבית משולבים יותר מיהודים בענפי משק שבהם השכר נמוך, כגון בינוי וחקלאות: דניאל גוטליב ואסתר טולדנו, המוסד לביטוח לאומי - מינהל המחקר והתכנון, תעסוקה ושכר בישראל: לפי קבוצות אוכלוסייה - 2001-2011, אפריל 2014; 44% מהעובדים של קבלני שירות - קבוצת עובדים בשכר נמוך - הם עולים (מאז 1990): אורי פנסירר, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, העסקת עולים עובדי קבלן ונותני שירותים, פברואר 2011, עמ' 7, ורבים מעובדי הקבלן הם מהאוכלוסייה הערבית; לפי ניתוחי מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל לנתוני הלמ"ס לשנים 2008-2010, שכרם הממוצע של יוצאי אתיופיה נמוך ב-33%-40% מזה של האוכלוסייה היהודית הכללית, הם משולבים יותר במשלחי יד שבהם השכר נמוך ושיעורי העוני בקרבם גבוהים יותר: The Ethiopian-Israeli Community: Facts and Figures, פברואר 2012.

47 ראו פרק "אכיפה בגין תלונות".

עקיף גם לעודד עובדים להתלונן לפני המינהל ולפעול למיצוי זכויותיהם בדרכים אחרות. הסברה יכולה גם להפנות את תשומת לבם של מעסיקים לנושא ולעודד בכך אכיפה עצמית.

בפברואר 2007 החליטה הממשלה על הגברת פעילות ההסברה של משרד הכלכלה בנושא זה, ותקצובו גדל בהתאם. המינהל קבע לעצמו בתכניות העבודה השנתיות יעדים כלליים בתחום ההסברה, ומאז 2012 תקצב אותו בכ-5.5 מיליון ש"ח במצטבר. במסגרת זו המינהל העלה למשל קמפיין תקשורתי להעלאת המודעות לחוק להגברת האכיפה, ביצע פעולות הסברה נקודתיות לקבוצות עובדים או לגבי חוקי מגן שונים ופרסם הודעות לעיתונות וחומרים כתובים אחרים.

למרות האמור, מהביקורת עולה כי מודעות העובדים לזכויותיהם ולאפשרויות מימושן לא עלתה באופן משמעותי לאורך השנים, ולהפך, במדדים מסוימים היא אף ירדה. ממחקרים שביצע מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה, למשל, עולה כי שיעור העובדים השעתיים בשכר נמוך היודעים מהו גובה שכר המינימום נותר דומה בין השנים 2007 ל-2012⁴⁸; בין 2012 ל-2013 שיעור העובדים בשכר נמוך היודעים על הזכות להתלונן בגין הפרת זכויות מגן ירד במידה ניכרת (מ-76% ל-64%), שיעור העובדים בשכר נמוך היודעים שהפרת זכויות היא עברה נותר כשהיה (67%) ושיעור העובדים בשכר נמוך ששמעו על המינהל עלה בשנה זו רק במעט (מ-11% ל-13%), ועודנו נמוך.

גם כמות התלונות של עובדים למינהל אינה מעידה על שינוי משמעותי לאורך זמן במודעות לאפשרות להתלונן - מספר התלונות שבוררו ב-2013 דומה למספר ב-2008-2009⁴⁹.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו כי פעולות הסברה והנגשת מידע על זכויות עובדים חשובות על מנת להגביר את מודעות העובדים והמעסיקים לזכויות אלה ולאפשרויות מימושן. עוד מסר כי באפריל 2013 הקים ועדת היגוי מורחבת לצורך איחודה וסנכרונה של מדיניות המשרד בנושא הסברת זכויות עובדים, בין היתר באמצעות שימוש באמצעים טכנולוגיים מתקדמים, וברבע הראשון של 2014 החל בהקמת אתר אינטרנט המרכז את כלל המידע בנושא זכויות עובדים.

מיעוט אכיפה בתחומי השמירה והניקיון

בהחלטתה מינואר 2012 רשמה הממשלה לפנייה את הודעת שר הכלכלה כי יש למקד את האכיפה במעסיקי עובדים בשכר נמוך, ובכלל זה בקבלני שירות. פגיעותם של עובדי קבלני שירות נובעת מהשכר הנמוך והתנאים הסוציאליים המינימליים שהם מקבלים, מחולשתם אל מול המעסיק ומן העובדה שרובם מגיעים משכבות חלשות בחברה⁵⁰, וגם מאי-ביטחון תעסוקתי המתבטא בפיטורים

48 העסקה הוגנת - האומנם?, ראו הערה 8; מיכל אלפסי, משרד התמ"ת - מינהל מחקר וכלכלה, עד כמה יודע ציבור השכירים בישראל מהו גובה שכר מינימום ואילו רכיבי שכר נכללים בו?, אוגוסט 2007.

49 לרבות פניות של עובדים זרים.

50 לרבות אוכלוסיות הערבים והעולים, שתי קבוצות הנתקלות, כאמור, גם בקשיי שפה המגבילים הכרת זכויות ועמידה על קיומן. ראו למשל, העסקת עולים עובדי קבלן ונותני שירותים (ראו הערה 47). כן ראו סעיף 3.ד. להחלטת הממשלה מינואר 2012; דוח שנתי 2012, עמ' 1130; ופרק "ליקויים באכיפת זכויות עובדים של קבלני שירות במגזר הציבורי" בדוח זה.

תכופים, החלפת מעסיקים, תנאי העסקה המשתנים מחודש לחודש ומזמין שירות אחד לאחר והעסקה חלקית ולפי שעות. לאור זאת, תוקן חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם) ב-2009 כך שנוספה דרישת רישוי גם לקבלני שמירה, אבטחה וניקיון (באחריות אגף ההסדרה במינהל)⁵¹, ובחוק להגברת האכיפה יחדו פרקים להגדרת אחריותם המינהלית, האזרחית והפלילית של מזמיני שירות (פרטיים וציבוריים) לשמירת זכויותיהם של עובדי הקבלן בחצרותיהם⁵². גם המינהל פועל זה שנים מספר לאכיפה על קבלני שירות.

קבלני שירות

אחת הדרכים להתמודדות עם קבלני שירות המפרים זכויות עובדים היא יצירת מנגנונים שבהם הפרות חוק אלה יהיו שיקול בהתקשרויות עתידיות עם אותו קבלן, ואף יגבילו אותן (להלן - מנגנוני תנאי הסף)⁵³. מנגנון תנאי הסף שבחוק עסקאות גופים ציבוריים, התשל"ו-1976 (להלן - חוק עסקאות גופים ציבוריים) מונע מקבלן שירות להתמודד במכרז אם יש לו הרשעות פליליות ביותר משתי עברות או שהמינהל הטיל עליו עיצומים מינהליים בשל יותר משש הפרות בשלוש השנים שקדמו למועד ההתקשרות.

ממצאי הביקורת מעלים חשש שתדירות הבדיקות של קבלני שירות והיקפיהן כיום, לפי הנחיות הבדיקה הפנימיות של המינהל, אינם מספיקים להפעלת מנגנוני תנאי הסף⁵⁴. כדי שהמנגנונים יהיו אפקטיביים, ירתיעו קבלנים ויתמרו אותם לציית לחוקי העבודה, על המינהל להרחיב את בדיקתו בנוגע לעובדים בתחומי השמירה והניקיון.

בתשובת משרד הכלכלה נמסר כי המינהל ינתח את תוצאות החקירות שהסתיימו מאז כניסתו לתוקף של החוק להגברת האכיפה, ובמידת הצורך יפעל לשינוי מספר העובדים הנבדקים.

- 51 עד אז דרש החוק רישוי לקבלני כוח אדם; בעקבות התיקון נדרש רישוי גם לקבלני שירות, המוגדרים כמי שעיסוקם במתן שירות באחד מתחומי העבודה המפורטים בתוספת השנייה לחוק, באמצעות עובדיהם, אצל זולתם. מקובל להבחין בין קבלני כוח אדם - המתקשרים בחוזה עם המזמין לאספקת כוח אדם זמני שמקבל הוראותיו מהמזמין ומפוקח על ידו, לבין קבלני שירות - המתקשרים בחוזה עם המזמין לאספקת שירות מוגמר, כגון ניקיון, המתבצע בחצר המזמין. הדינים החלים על שתי צורות ההעסקה שונים, וכיום היקף ההעסקה הרחב מבין השניים הוא בקרב קבלני שירות.
- 52 הטלת אחריות על מזמיני שירות - בלי ליצור יחסי עבודה בינם לבין העובדים - באה על רקע המעבר לצורת העסקה משולשת (שבה עובד מועסק אצל מזמין השירות אך מעסיקו הוא הקבלן - שינוי מבני שעשוי להגביר את פגיעותו של העובד), ולאור פסיקת בתי הדין לעבודה, שהטילו רמות שונות של אחריות על מזמיני שירות לקיום זכויות המגן של עובדי הקבלן בחצרותיהם, וכן נוכח יכולתו של מזמין השירות להפעיל מנגנונים חוזיים לפיקוח על פעולות הקבלן בתחום קיום תנאי העבודה של עובדיו - דברי ההסבר לס' 15 בהצעת חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשס"ח-2008, ה"ח הממשלה 363.
- 53 סעיף 2ב לחוק עסקאות גופים ציבוריים, התשל"ו-1976, ובהוראות החשב הכללי - סעיפים 4.3 ו-4.4 להוראת תכ"ם 7.11.3 הגנה על זכויות עובדים המועסקים על ידי קבלני שירותים בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון, מיוני 2013. מנגנונים דומים אומצו בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (תקנות 6 ו-8א) וכן על ידי ארגונים חברתיים, חברות פרטיות, רשויות מקומיות, אוניברסיטאות, בנקים, קופות חולים ועוד - העסקה הוגנת - חברה הוגנת, חוברת הכנס, 5.9.2012, עמ' 12.
- 54 מבקר המדינה עשה בדיקה דומה בדוח שנתי 58 (2008) ביחס לתנאי הסף שהוגדרו או בהוראות תכ"ם בלבד, אך היו דומים למנגנונים הנדונים כאן. משרד מבקר המדינה העיר אז כי נוכח נתוני האכיפה על קבלני שירות, אין בתנאי הסף כדי למנוע באופן ממשי מקבלני שירות אשר ייתכן כי ביצעו עברות להשתתף במכרזים - עמ' 1136-1137.

מזמיני שירות

החוק להגברת האכיפה יצר אפיק אכיפה חדש על מזמיני שירות. לפי החוק, ובהתאם לסייגים המופיעים בו, על מזמין שירות חלה אחריות אזרחית או פלילית להפרות של חוקי מגן שהפר הקבלן כלפי עובדיו העובדים אצל המזמין. החוק מטיל על המינהל למסור למזמיני שירות הודעה והתראה במקרים שבהם מתקיימת אכיפה כלפי קבלני שירות שהתקשרו עמם, ואף מאפשר הטלת עיצומים מינהליים על המזמין.

בביקורת עלה כי פעולת המינהל בהקשר זה החלה באיחור ניכר: רק שנה לאחר כניסת החוק לתוקף החל המינהל לתעד במערכת הממוחשבת שלו את זהות מזמין השירות במקרים של אכיפה על קבלן שירות; ורק באוקטובר 2013 החל לבחון את אחריותם של מזמיני שירות בכל מקרה שנחקר. אף שהמגזר הציבורי הוא מעסיק גדול ומשמעותי של עובדי קבלן⁵⁵, כשני מבצעי אכיפה בתחום זה שבוצעו בסוף 2013 הונחו המפקחים שלא לבדוק עובדי קבלן שעובדים אצל רשות ציבורית. רק במרץ 2014, במסגרת מבצע אכיפה בקרב קבלני שמירה וניקיון, הונחו מפקחים לבחון גם מזמיני שירות שהם רשות ציבורית.



מכלל האמור לעיל עולה כי למרות הערות מבקר המדינה, חלקן עוד משנת 2004, לא עשתה הנהלת המינהל די כדי לפתור ליקויים יסודיים בפעולת המינהל, ובכלל זה: תכנית העבודה אינה מבוססת על נתונים, מודיעין והפקת לקחים; לא נקבעו יעדים כמותיים שיאפשרו בקרה על האכיפה, ולגבי יעדים שנקבעו - המינהל לא עמד בהם; כמחצית פעילות המינהל מבוססת על תלונות, אך זרם התלונות אינו מכוון את האכיפה בהכרח להתמקד במקומות הנחוצים ביותר, ואילו האכיפה היזומה אינה רחבה דייה ואינה ממוקדת דייה במגזרים מועדים להפרות שממעטים להתלונן, כגון האוכלוסייה הערבית.

זאת ועוד, למרות תוספת התקנים וכלי האכיפה שקיבל מינהל הסדרה ואכיפה בשנתיים מאז כניסתו לתוקף של החוק להגברת האכיפה, הנהלת המינהל טרם מצאה את הדרך לבצע אכיפה יעילה ואפקטיבית של זכויות עובדים: "צווארי בקבוק" באכיפה המינהלית גורמים להימשכות הליכים בטיפול בתיקים - בין היתר ייתכן שהדבר נובע מקשיי התארגנות בהפעלת ההליך המינהלי החדש יחסית - כך ש-30% מהתיקים מטופלים משך שנה ויותר, והזמנים הולכים ומתארכים, עד שעולה חשש שיגיעו למשכי הטיפול שהיו נהוגים בעבר באכיפה הפלילית; ניתוח התיקים המינהליים שהושגו בהם סנקציות מעלה כי בקרוב למחציתם לא הוטלו סנקציות על עברות שכר; והאכיפה אינה מממשת את הפוטנציאל שמגולם בחוק להגברת האכיפה, בין היתר בכך שלא קיימו בדיקות חוזרות ושממעטים באכיפה על מזמיני שירות.

55 ראו פרק "ליקויים באכיפת זכויות עובדים של קבלני שירות במגזר הציבורי".

אמנם חל שיפור לאורך השנים באופן התנהלותו של המינהל, אך בהיבטים מסוימים עורנו מצוי בשלבי התארגנות. הליקויים המוצגים עשויים לפגום באפקטיביות של פעולת האכיפה ובהרתעה שהיא יוצרת. במצב זה לא רק נפגמת ההגנה על עובדים בשכר נמוך, אלא גם חולשת מערכת האכיפה עלולה כשלעצמה להזין את אי-הציות לחוק, בבחינת "צדיק ורע לו, רשע וטוב לו"⁵⁶.

ליקויים באכיפת זכויות עובדים של קבלני שירות במגזר הציבורי

1. על פי הערכות, בישראל שיעור המועסקים בהעסקה עקיפה הוא מהגבוהים בעולם המפותח⁵⁷, ובפרט בתחום שירותי השמירה, האבטחה והניקיון⁵⁸. לפי הלמ"ס, בשנת 2013 הועסקו כ-81,000 עובדים אצל קבלני שמירה, אבטחה וניקיון, ומספרים אלה נמצאים בעלייה מתמדת⁵⁹. על פי הערכות, המגזר הציבורי (לרבות משרדי ממשלה, תאגידים ציבוריים, חברות ממשלתיות ורשויות מקומיות) הוא אחד המעסיקים הגדולים במשק של עובדים של קבלני שירות⁶⁰. החוק להגברת האכיפה קובע שעל מומין השירות לנקוט אמצעים סבירים כדי למנוע

- 56 דוח ועדת היגוי לאכיפת חוקי עבודה בראשות מר אלי פז ז"ל, יוני 2007, עמ' 6.
- 57 מיכל טביביאן מזרחי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה, יולי 2007, עמ' 20-21.
- 58 העסקה עקיפה מתקיימת גם בתחומים אחרים, כגון בקרב מורים, סניעות במערכת החינוך, מטפלים סיעודיים ועובדים סוציאליים. ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2013 (2013), בפרק "אסדרת שירותי שיקום שהמדינה רוכשת מגורמי חוץ", עמ' 1411-1441; וכן ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "העסקת עובדי הוראה בידי גופים מתווכים ("מורי קבלן")", עמ' 907-942.
- 59 למ"ס, הודעה לעיתונות, נתונים מסקר כוח אדם לחודש דצמבר, לרבע רביעי ולשנת 2013, 30.1.2014 ומידע מהלמ"ס; למ"ס, סקרי כוח אדם 2011, לוח 2.1; העסקת עולים עובדי קבלן ונותני שירותים (ראו הערה 47), עמ' 5. יצוין כי נתוני הלמ"ס הנ"ל מבוססים על סקרי כוח אדם, ואין בנמצא נתונים מדויקים אחרים; ראו גם העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה (ראו הערה 58), עמ' 23. לפי נתונים של גופים אחרים, המספרים גבוהים בהרבה - לפי הסדרות העובדים הכללית החדשה, בשנת 2011 היו כ-100,000 עובדי קבלן בתחומי השמירה והאבטחה בלבד. לפי נתוני השנתון הסטטיסטי לישראל 2013 של הלמ"ס, המבוססים על דיווחי מעסיקים לבט"ל, יש כ-128,000 עובדים בענפי השמירה, האבטחה והחקירה והתחזוקה לבניינים, אך אין אפשרות לפלח נתון זה ברמה מדויקת יותר.
- 60 אין בנמצא ריכוז נתונים על המספר הכולל של עובדי הקבלן המועסקים במגזר הציבורי הרחב. לחשכ"ל נתונים על מספר העובדים המועסקים במשרדי ממשלה וביחידות סמך שהוא אחראי להן (כ-12,900 בדצמבר 2013), ובמשכ"ל ישנם נתונים על העובדים במסגרת המכרזים שנעשו באמצעותו בחלק מהרשויות המקומיות (כ-12,000 באמצע 2014, רובם עובדי שמירה), אך קיימים גופים ציבוריים רבים שלגביהם אין נתונים.

פגיעה בזכויות עובדי הקבלן המועסקים אצלו⁶¹. נוכח האמור, ומאחר שעל המגזר הציבורי לשמש דוגמה חיובית למינהל תקין בכלל ובהגנה על זכויות עובדים בפרט, חשוב שיקפיד להגן על זכויות עובדיהם של קבלני שירות בחצרותיו. בכך יעביר מסר לציבור, לרבות המגזר הפרטי, על החשיבות שבשמירה על שלטון החוק ועל זכויות העובדים.

אולם על אף תיקוני החקיקה ובריאות השכר שעושים גופים במגזר הציבורי (ראו להלן), קבלני שירות ממשיכים לבצע הפרות במגזר זה, שמשמעותן פגיעה בשכרם של עובדיהם. למשל, מנתוני בדיקות החשכ"ל אצל קבלני שירות לתקופת ההעסקה יוני 2012 עד פברואר 2013 (להלן - סבב הבדיקה הראשון) עולה כי ל-49% מהעובדים שנבדקו במדגם לא הופרשו כספים לפנסיה ולפיצויים כדין, ל-21% לא נצברו ימי חופשה כדין ול-15% לא שולם גמול שעות נוספות כדין. מנתונים חלקיים של בדיקות החשכ"ל לתקופת ההעסקה מרץ-דצמבר 2013 (סבב הבדיקה השני) עולה שקבלנים ממשיכים לבצע הפרות, אף אם בהיקף קטן יותר.

2. בהחלטה מ-2007 הורתה הממשלה לחשב הכללי להרחיב את פעולות הביקורת על אכיפת חוקי העבודה על ספקי שירותים לממשלה, לקבוע דרכי ענישה מינהלית כלפי מי שנמצא מפר אותם, ובכלל זה מניעת השתתפות עתידית במכרזים ממשלתיים, וכן לקבוע כללים והנחיות להגנה על זכויות עובדים של קבלני שירות; עוד הורתה הממשלה למנכ"ל משרד הפנים ולמנהל רשות החברות הממשלתיות ליישם את כלי הענישה המינהלית ואת הכללים וההנחיות שיקבע החשכ"ל ברשויות המקומיות ובחברות הממשלתיות⁶². כמו כן, על פי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים) על גוף ציבורי שאינו משרד⁶³ לפעול בשם לב להוראות תכ"ם שנקבעו לעניין תקנות אלה⁶⁴, ועל מנכ"ל של גוף ציבורי לקבוע הוראות לעניין שמירת זכויות העובדים והבטחת קיום דיני העבודה בידי המתקשרים עם הגוף, ובלבד שלא יגרע מן האמור בהוראות תכ"ם לעניין זה.

61 ראו פרק "מיעוט אכיפה בתחומי השמירה והניקיון". תנאי העסקתם של עובדי קבלני שמירה וניקיון שופרו והוסדרו בדיון: בדצמבר 2012 נחתם הסכם בין המדינה להסתדרות החדשה בדבר תנאי העסקתם של עובדי קבלן בתחומי הניקיון והשמירה המועסקים במסגרת התקשרויות עם המדינה; תנאים דומים הורחבו לגופים נוספים בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים, התשע"ג-2013; לעובדי ניקיון במגזר הפרטי בפברואר 2014 (צו הרחבה על הסכם קיבוצי 7035/2013); ולעובדי שמירה ואבטחה במגזר הפרטי באוקטובר 2014 (צו הרחבה על הסכם קיבוצי 7029/2014).

62 כן ראו תחולתו הרחבה של חוק העסקת עובדים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים, התשע"ג-2013.

63 ובכלל זה חברה ממשלתית, חברת-בת ממשלתית, תאגיד שהוקם בחוק, מועצה דתית, קופת חולים ומוסד להשכלה גבוהה.

64 הוראות תקנון כספים ומשק שמפרסם החשב הכללי במשרד האוצר. לפי תקנה 24 לתקנות חובת המכרזים, רשאי החשב הכללי לקבוע בתקנון כספים ומשק הוראות מינהל לעניין ביצועם של החוק והתקנות, לרבות הוראות לעניין שמירת זכויות עובדים והבטחת קיום דיני העבודה בידי משתתפים במכרז, זוכים במכרז או מתקשרים עם המדינה.

בביקורת עלה כי גופים ציבוריים נבדלים זה מזה ברמת ההגנה על זכויות עובדיהם של קבלני שירות בחצרותיהם, על אף החוקים, ההחלטות וההוראות המכוונים לקיומו של רף אחיד להתנהלות הגופים הציבוריים בשמירה על זכויותיהם של אלה. הפערים מתבטאים בעיקר בשלב תיקון ההפרות, ובפרט בנוגע להשבת כספים לכלל עובדי הקבלן שבוצעו כלפיהם הפרות; כן נמצא כי המידע על התנהלותו של קבלן בעבר בנוגע לשמירת זכויות עובדים הוא מוגבל, וכך גוף ציבורי שלא ידרוש מידע זה באופן יזום עשוי להתקשר מבלי דעת עם קבלן שהפר זכויות בצורה בוטה בגוף ציבורי אחר, בלא שהביא זאת במגוון שיקוליו טרם ההתקשרות. להלן פירוט הליקויים והפערים המרכזיים:

תיקון ליקויים והחזר כספים לעובדים

לפי החוק להגברת האכיפה, השר יקבע הוראות לעניין קיום בדיקות תקופתיות בידי בודק שכר מוסמך, בנוגע להתאמת תנאי העבודה של עובדים למשפט העבודה. עד שיותקנו התקנות, הוראת השעה בחוק קובעת כי ניתן להסתפק בבדיקות של רואה חשבון לגבי 10% מהעובדים לפחות (להלן - המדגם), אחת לתשעה חודשים לפחות. גופים ציבוריים רבים מבצעים ביקורת בשיטה זו באמצעות משרדי רואי חשבון (להלן - בדיקת שכר).

הפרת זכות כספית (כגון זכות לתשלום שכר מינימום, שעות נוספות או תנאים סוציאליים) משמעה הקטנת הוצאותיו של הקבלן⁶⁵. ההפרות שקבלנים מבצעים חלקן נקודתיות - כלפי עובד יחיד, וחלקן רוחביות ושיטתיות - כלפי עובדים רבים. בדיקת שכר מדגמית (בקרוב 10% מהעובדים) שמגלה הפרה שיטתית או רוחבית עשויה להעיד על קבלן מפר, ומעלה חשש שההפרות רחבות יותר ועוללות להתקיים גם בקרב העובדים שלא נבדקו בבדיקת השכר⁶⁶.

בביקורת נמצא כי קיימת שונות גדולה בין גופים ציבוריים מבחינת עומקה וטיבה של בדיקת תיקון הליקויים ובפרט של החזר הכספים - הן לגבי עובדים שנבדקו במדגם הן לגבי עובדים שאינם במדגם⁶⁷, כמפורט להלן:

1. משרדי משה: לקראת כניסתו לתוקף של החוק להגברת האכיפה, הנהיג החשכ"ל מודל בקרה שלפיו הוא מרכז את הבקורות על קבלני שירות המתקשרים עם כלל משרדי הממשלה וחלק מיחידות הסמך, באמצעות משרדי רואי חשבון, באופן מרוכז ומתואם. במסגרת זו בדק החשכ"ל בסבב הבדיקה הראשון כ-270 התקשרויות עם 94 קבלנים, לגבי כ-12,000 עובדי קבלן. עם גילוי הפרות בקרב העובדים שנדגמו (10%) מבקש החשכ"ל מקבלן השירות אסמכתאות שיעידו על החזרת הכספים לעובדים במדגם שלגביהם נמצאו הפרות.

65 גם הפרת זכויות לא כספיות יכולה לעתים לייצר רווח כספי לקבלן.
 66 מצב זה, שכונה בשם "שיטת מצליח", תואר כבר בשנת 2006 בנוגע לקבלני שירות: אבחסרה, בקר וכהן, הקליניקה לרווחה תעסוקתית, האוניברסיטה העברית בירושלים, עובדים שקופים בשירות המדינה, פברואר 2006, עמ' 16.
 67 יצוין כי במועד סיום הביקורת מונחת טיוטת התקנות להגברת האכיפה של דיני העבודה (בדיקות תקופתיות בידי בודק שכר מוסמך), התשע"ד-2014, על שולחן ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, ואף בה אין הוראות המסדירות את אופן בדיקת החזר הכספים לעובדים.

מנתוני בדיקות החשכ"ל בסבב הבדיקה הראשון עולה כי במדגם שנבדק היו הפרות בקרב עובדים רבים, בשווי כמיליון ש"ח. ממצאי המדגם מעלים חשש שמדובר בתופעה נרחבת הנוגעת גם לעובדים שלא נבדקו, ושלאכאורה מדובר בהפרות ששווין מיליוני ש"ח. כדי להבטיח שהקבלן יישם את תיקון הליקויים שעלו בבדיקה גם כלפי עובדים שלא נבדקו בה, בהתאם להוראות תכ"ם דורש החשכ"ל מכל קבלן בתום הבדיקה הצהרת מנכ"ל וסמנכ"ל כספים על תיקון כל ההפרות שנמצאו בדוח הביקורת לכלל עובדי החברה המועסקים בהתקשרויות הרלבנטיות (לרבות מי שאינם במדגם), וכן חוות דעת של רואה חשבון על ההצהרה.

החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי במסגרת סבב הביקורת הבא בכוונתו לבחון ליקויים שחוזרים על עצמם ולבדוק באופן מדגמי תיקון ליקויים גם לגבי עובדים שלא נבדקו במדגם, בנוגע לתקופה שבה על פי הצהרת הקבלן הליקויים תוקנו.

2. ר ש ו י ת מ ק ו מ י ת : משרד הפנים הוא המאסדר של השלטון המקומי, ולפיכך הוא נושא באחריות לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין⁶⁸. בהתאם להחלטת הממשלה מ-2007 הוציא מנכ"ל משרד הפנים ביולי 2007 חוזר לרשויות המקומיות שלפיו עליהן ליישם את הנחיית החשכ"ל כלשונוה⁶⁹. בפועל, חלק מהרשויות המקומיות מתקשרות עם קבלני שירות באופן עצמאי, וחלקן באמצעות מכרזי מסגרת שמפעילה החברה למשק וכלכלה (משכ"ל) באישור משרד הפנים. המשכ"ל מרכזת אצלה מוקד תלונות לעובדי הקבלן ואת הליך הבקרה על הקבלנים, באמצעות משרד רואי חשבון חיצוני. נכון למועד סיום הביקורת, מבין 257 רשויות מקומיות בישראל, 196 רשויות התקשרו דרך המשכ"ל בתחום שירותי השמירה והאבטחה ו-83 בתחומי הניקיון⁷⁰.

אמנם המשכ"ל מפעילה כלי בקרה מגוונים לשם שמירה על זכויות העובדים של קבלני השירות שעמם היא מתקשרת, לרבות מנגנון של קנסות חוזיים; אך בביקורת עלה כי המשכ"ל אינה פועלת כחשכ"ל, ואינה דורשת מהקבלן בתום הבדיקה לתקן את ההפרות ולהחזיר כספים גם לעובדים שלא נבדקו במדגם, וממילא אינה דורשת הצהרות לעניין זה ממנהלי החברה ורואי החשבון שלה כפי שדורש החשכ"ל.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי בכוונתו להוציא חוזר מנכ"ל חדש המנחה את הרשויות המקומיות לפעול בהתאם להוראות החשכ"ל העדכניות.

לגבי עיריות שאינן פועלות באמצעות המשכ"ל בחן משרד מבקר המדינה את עיריית חולון ועיריית תל אביב-יפו⁷¹.

א. נמצא שעיריית חולון אף היא לא דורשת מקבלני השירות לתקן את ההפרות ולהחזיר כספים לעובדים שלא נבדקו במדגם; בבדיקה עלה מקרה שבו העירייה לא דרשה את

68 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2013: 63, בפרק "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי", עמ' 1213-1298.

69 חוזר 6/2007: פרק 7 - הוראת שעה משקי - הגנה על זכויות עובדים המועסקים בידי קבלני שירותים.

70 ברשויות רבות חלק מהשירותים מסופקים באמצעות המשכ"ל ואחרים שלא באמצעותה. ברשויות מסוימות חלק מההתקשרויות הן של הרשות ואחרות של חברה עירונית, תאגיד מקומי וכדומה.

71 עיריות אלו פועלות באמצעות המשכ"ל רק בחלק מההתקשרויות.

תיקון הליקויים כלל, אף לא לעובדים שנבדקו במדגם, במצב שבו ההתקשרות עם הקבלן כבר הסתיימה - ודבר מסוג זה עשוי לקרות לעתים תכופות⁷².

עיריית חולון השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי בהתקשרויות שהן לתקופה של שנה, לעתים אין היא מספיקה לקבל תוצאת ביקורת טרם סיום ההתקשרות. העירייה הוסיפה: "במצב כזה אין לנו סנקציה אפשרית מול הקבלן המפר, מלבד משלוח מכתב עם החריגות שנמצאו וכזו עשינו... החוק לא מקנה אפשרויות למזמין השירות [לתיקון הליקויים]... ומותר את הכלים בידי העובדים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי בידי מזמין השירות להחליט כיצד יממש את האחריות שהטיל עליו החוק להגברת האכיפה. בין היתר, ניתן לכלול בחוזי ההתקשרות סעיפי קנסות ועיכובים ולאוכפם במקרים של הפרות. משרד מבקר המדינה סבור שיידוע הקבלן על הפרות שהתגלו הוא צעד שאין די בו להביא למימוש תכלית החוק, להשבת כספים לעובדים ולמניעת הפרות נוספות.

ב. משרד מבקר המדינה מציין כי עיריית תל אביב-יפו פועלת בעניין זה באופן יוצא דופן לטובה בהשוואה לכלל הגופים שנבדקו: במצבים שבהם עולה חשש להפרה עקבית או רוחבית היא דורשת שהקבלן יעשה בדיקה מקיפה על כלל העובדים ויעדכן את העירייה על פרטי התיקון לגבי כולם⁷³.

3. חברות ממשלתיים: בהמשך להחלטת הממשלה הוציא מנהל רשות החברות הממשלתיות ביוני 2007 חוזר המנחה חברות ממשלתיות לאמץ את הוראת תכ"ם בנושא, ובמשך השנים הוציאה רשות החברות הממשלתיות חוזרים נוספים בנושא⁷⁴.

בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בחברת עמידר עלה כי בניגוד לחשכ"ל, אין היא דורשת מקבלני השירות אסמכתאות לתיקון הליקויים והחזר כספים לגבי עובדים שנבדקו במדגם ושנמצאו לגביהם הפרות. היא גם אינה דורשת תיקון הליקויים והחזרת הכספים לעובדים שלא נבדקו במדגם.

חברת עמידר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 כי לא ביקשה אסמכתאות לתיקון הליקויים כי סברה שדי בהתחייבות קבלני השירות לעניין זה. עוד ציינה כי היא נמצאת בשלבים מתקדמים של ביקורת באמצעות בודק שכר חדש שיפעל לקבל אסמכתאות על התיקונים ולא יסתמך על התחייבות הקבלנים, וכי הנחתה את בודק השכר לבצע את הביקורת גם בהתייחס להוראות החשכ"ל.

72 חוזי שירות רבים הם לשנה בלבד. רואה חשבון אמור לבדוק פעילות של תשעה חודשים; בדיקתו אורכת לרוב כמה חודשים (בקשת מסמכים מהקבלן והוצאת תזכורות בנושא, קבלתם, בדיקתם וכתובת הדוח), ולכן תסתיים לעתים רק לאחר תום תקופת החוזה. בשלב זה הסנקציה של ביטול החוזה המופיעה בחוק להגברת האכיפה אינה רלבנטית עוד.

73 כמו כן המדגם בעירייה זו הוא מקיף ותדיר יותר, וכולל 50% מהעובדים, כל רבעון.

74 חוזר שונות - שכר ותנאי עבודה 3/2007; חוזר שכר כללי 1/2008 מינואר 2008; חוזר כוח אדם, שכר ותנאי עבודה - כללי 4-7-2012 מיוני 2012; חוזר כוח אדם, שכר ותנאי עבודה - כללי 1-7-2013 מפברואר 2013.

לדעת משרד מבקר המדינה, על גופים ציבוריים לנקוט פעולות שיבטיחו שקבלני שירות יחזירו לכל העובדים את המגיע להם. השונות בהתנהלות בין גופים ציבוריים גורמת לכך שההגנה על זכויותיהם של עובדי הקבלן בהם אינה אחידה. מה גם ששיטת הבדיקה בגופים ציבוריים מעלה חשש שבמקרים מסוימים, כגון של הפרה שיטתית ורוחבית, לא יוחזרו כספיהם של עובדים שלא נבדקו במדגם, אף שקיימת אפשרות שהליקויים נוגעים גם להם. יודגש כי מדובר בסכומים אשר הגוף הציבורי כבר שילם לקבלן, אך יש חשש כי לא הגיעו לעובדים הזכאים להם.

משרד מבקר המדינה סבור כי לאור החלטת הממשלה מ-2007 שמכוונת לקביעת רף אחיד להתנהלות הגופים הציבוריים בשמירה על זכויותיהם של עובדי הקבלן, מן הראוי שגופים ציבוריים יפעלו לבקרה על תיקון ליקויים והחזר כספים לעובדים - הן לעובדים שנבדקו במדגם הן לעובדים האחרים - לכל הפחות בהתאם לאופן הפעולה של החשכ"ל בעניינים אלה. על משרד הפנים ורשות החברות הממשלתיות לוודא שהגופים שתחת סמכותם עושים כן, ברוח החלטת הממשלה מ-2007.

אי-קבלה של מידע על קבלני שירות מפרי זכויות

ישנם כמה מנגנונים שנועדו להרתיע קבלנים ולמנוע הפרות חוזרות ונשנות של זכויות עובדיהם. בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם נדרש שקבלן שירות יחזיק ברישיון בתוקף מאת משרד הכלכלה; התקשרות עם קבלן ללא רישיון היא עברה פלילית. בהקשר זה מפרסם משרד הכלכלה באתר האינטרנט שלו את רשימת קבלני השירות המחזיקים ברישיון בתוקף.

1. מנגנון הרתעה חשוב הוא הגבלת התקשרויות עתידיות של קבלן מפר זכויות, כך שקבלן מפר ייחשף לסיכון של אובדן רווחים עתידיים⁷⁵. מנגנון זה הוא גם אמצעי עבור מזמין השירות הציבורי לוודא שאינו מתקשר עם קבלן מפר, שכן כאמור יש לו אחריות ישירה להפרות שמתבצעות. הגבלת ההתקשרויות מתאפשרת לפי דיני המכרזים במגזר הציבורי. נוסף על מנגנון תנאי הסף להשתתפות במכרזים ציבוריים שקובע חוק עסקאות גופים ציבוריים, מאפשרות תקנות חובת המכרזים והוראות תכ"ם להתחשב בעת בחירת הצעה במכרז בהתנהלות של המציע בנוגע לשמירת זכויות עובדים, לרבות קיומם של חוות דעת שלילית או דוח ביקורת שלילי עליו⁷⁶. כמו כן, לפי הוראות תכ"ם, חלה חובה על ועדת מכרזים לכלול במסגרת אמות המידה לבחירת הצעה במכרז את ציוני מבדק זכויות העובדים שנחנה יחידת הביקורת בחשכ"ל⁷⁷. הוראות תכ"ם אלו מחייבות משרדים ממשלתיים ויחידות סמך, וכל גוף ציבורי אמור לפעול בשים לב להן ולקבוע הוראות לעניין שלא יגרעו מהן. גם החלטת הממשלה מ-2007 התייחסה מפורשות למניעת השתתפות עתידית במכרזים.

75 ראו פרק "מיעוט אכיפה בתחומי השמירה והניקיון".

76 תקנות 16(ד), 22(א)6 לתקנות חובת המכרזים החלות על כל גוף ציבורי למעט רשויות מקומיות, וסעיף 4.5.1 להוראות תכ"ם 7.11.3.

77 סעיף 4.5.2 להוראה 7.11.3 וסעיף 4.6.6 להוראה 7.11.4. הציון ניתן בהסתמך על סוג הליקויים שהתגלו, כמותם והיקפם הכספי, מהירות תיקונם ואיכות שיתוף הפעולה עם הביקורת. מדדי מחיר ומדדי איכות (אם הוגדרו) יהיו את יתר אמות המידה. כאמור, ביקורת החשכ"ל נוגעות לקבלנים שהתקשרו עם משרדי ממשלה ויחידות סמך.

כדי שגוף ציבורי יוכל לוודא כי הוא מתקשר עם קבלן שאינו מפר זכויות, ולממש את תכלית הדינים שתוארו לעיל, ראוי שיפעל כדי שלוועדות המכרזים בו יהיה מידע על היסטוריית ההפרות של הקבלנים גם בגופים ציבוריים אחרים. אילולא כן, עלול הגוף הציבורי להתקשר מבלי דעת עם קבלן שהפר זכויות בצורה בוטה בגוף ציבורי אחר - ואף עם קבלן שהופסקה עמו התקשרות בשל כך - בלא שהביא זאת במגוון שיקוליו טרם ההתקשרות. המידע על התנהלותו של הקבלן בעבר בנוגע לשמירת זכויות עובדים הוא מוגבל ואינו חשוף לכלל המזמינים: מידע מועט מצוי בידי מינהל הסדרה ואכיפה⁷⁸, ואילו המידע הנצבר אצל כל גוף ציבורי - על הפרות של קבלנים, ובפרט קבלנים שהופסקה עמם ההתקשרות - אינו גלוי לגופים ציבוריים אחרים⁷⁹. משמעות הדבר היא שכדי לקבל מידע זה וללמוד מניסיונם של אחרים, על מזמין השירות לבקש את המידע באופן יזום במהלך ההליך המכרזי. למשל, גוף ציבורי יכול לפנות לקבלן או לגוף ציבורי אחר - בכפוף לתקנות הגנת הפרטיות - ולבקש ממנו את דוחות בודק השכר הנוגעים לאותו קבלן.

יצוין לעניין זה כי מקרב קבלני השמירה והניקיון שבדק החשכ"ל בסבב הבדיקה הראשון, כשליש היו גם בהתקשרויות של המשכ"ל בשנים 2013-2014. מקרב הקבלנים שקיבלו ציוני מברק נמוכים אצל החשכ"ל (ניקוד 60 ומטה), כמחצית היו גם בהתקשרויות עם המשכ"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהרגולטורים - החשכ"ל, משרד הפנים ורשות החברות הממשלתיות - ינחו את הגופים הציבוריים שתחת סמכותם כיצד לפעול לקבלת מידע על קבלני שירות הניגשים למכרזים בכל הנוגע להתנהלותם בעבר בשמירה על זכויות עובדים.

2. העברת מידע על קבלנים מפרי זכויות למינהל הסדרה ואכיפה יכולה להגביר את ההרתעה על קבלנים, שכן הם ייחשפו לסיכון של עיצומים כספיים במקרה של הפרה, לעומת המצב הקיים שבו הם מחויבים לכל היותר בהשבת הכספים שהיו אמורים ממילא לשלם לעובדים. המידע המרוכז בדוחות של בדיקות השכר יכול גם לשמש את המינהל כמקור למודיעין לאכיפה בתחום זה.

מהביקורת עולה כי המינהל אינו פועל לקבל מידע על קבלנים מפרים ממזמיני שירות שהם גופים ציבוריים (לרבות רשויות מקומיות, תאגידים ציבוריים וחברות ממשלתיות).

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי יבחן את ההיתכנות וההליכים הנדרשים לשם הגדרת נהלים של העברת מידע הדדי סביב סוגיה זו.

78 ראו פרק "מיעוט אכיפה בתחומי השמירה והניקיון".

79 מצב זה אובחן לגבי משרדי הממשלה עוד ב-2006 - עובדים שקופים בשירות המדינה (ראו הערה 67), עמ' 16. מאז חל שיפור במשרדי הממשלה בשל הבקרה המשותפת של החשכ"ל, אך הבעיה נמשכת בשאר המגזר הציבורי.

קביעת תקנות על ידי שר הכלכלה

אי-קביעה של תקנות בהתאם לחוק להגברת האכיפה

בהתאם לחוק להגברת האכיפה, על שר הכלכלה להתקין תקנות בין היתר בעניינים אלה: (א) בדבר רכיבי השכר המרכיבים את ערך שעת עבודה לעובד של קבלן לפי סוגי שירות שונים - ערך שעליו יתבססו חוזים בין מזמיני שירות לקבלנים כדי למנוע חוזי הפסד⁸⁰; (ב) בדבר תוכן הבדיקות של בודקי שכר, אופן קיום הבדיקות, תדירותן, היקפן והאישור שיינתן בסופן. על שר הכלכלה הוטל לקיים התייעצות עם ארגוני מעסיקים, ארגוני עובדים ומשרד האוצר, ולהביא את התקנות בדבר רכיבי השכר בפני ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (להלן - ועדת העבודה) עד אוקטובר 2012; את התקנות בדבר תוכן הבדיקות היה עליו להגיש לה עד ינואר 2013.

בביקורת נמצא כי עקב מחלוקות הועברה לוועדת העבודה טיוטת התקנות בדבר רכיבי השכר ביוני 2014 - באיחור של שנה ותשעה חודשים; וטיוטת התקנות בדבר תוכן הבדיקות הועברה לוועדה באפריל 2014 - באיחור של יותר משנה. עד מועד סיום הביקורת טרם אושרו התקנות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי התקנות אמורות לשמש את מנגנון הרגולציה על מזמיני שירות, ובלעדיהן יש קושי ביישום הוראות מסוימות של החוק, הן מצד מזמיני השירות הן מצד גורמי האכיפה.

בחינת האפשרות להרחבת תחומי השירות הנתונים לאסדרה

בדברי ההסבר להצעת החוק להגברת האכיפה מפברואר 2008 מוסבר מדוע נבחרו תחומי השירות ניקיון, שמירה, אבטחה והסעדה כתחומים שלגביהם תוטל על מזמין השירות אחריות יתרה: השירות ניתן על ידי הקבלן באמצעות עובדיו בחצרות מזמין השירות; אין לקבלן "מפעל" משלו; עובדים המועסקים בענפים אלה נמנים עם קבוצות העובדים החלשים במשק, ורבים מהם מועסקים במשרות חלקיות; תחלופת העובדים בענפים אלה גבוהה במיוחד, ורובם משתכרים שכר נמוך⁸¹. קבלני שירות בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון גם מחויבים ברישוי, בדומה לקבלני כוח אדם, שכן בדומה להם פעילותם כוללת בעיקר בעמדת כוח אדם אצל מזמין השירות, ומדובר בצורת העסקה העלולה לפגוע בזכויות העובדים⁸².

- 80 חוזים שבהם המחיר שמוסכם עליו מראש בין המזמין לקבלן אינו יכול לכסות את עלות השכר המינימלית של העובדים על פי חוק, ועל כן קיים בהם חשש כבד שהפסדי הקבלן "יגולגלו" על העובדים, בכך שלא ישולמו להם כל זכויותיהם.
- 81 דברי ההסבר לס' 2 בהצעת חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשס"ח-2008, ה"ח הממשלה 363.
- 82 הצעת חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (תיקון מס' 5) (רישוי קבלני שירותים), התשס"ח-2008, רשומות - הצעות חוק הכנסת 254 (23.7.2008), עמ' 456.

לפי הערכות, קיימות קבוצות נוספות של עובדים בשכר נמוך שמאפייניהם דומים למה שהוצג לעיל. ב-2013 היו למשל כ-56,000 מטפלי בית שהועסקו על ידי חברות קבלן⁸³; בשנה זו היו גם לפחות 3,500 סייעות שילוב⁸⁴, ששכרן נמוך, שרובן הגדול מועסק בהעסקה עקיפה ושעולה חשש להפרת זכויותיהן; מצבן של סייעות הגנים וסייעות החינוך המיוחד דומה⁸⁵. כאמור, על פי מחקרים, בענפי המשק של שירותים למשק הבית על ידי פרטיים, שירותי בריאות, רווחה וסעד וחינוך מועסקים עובדים בשכר נמוך, שלרבים מהם משולם אף פחות משכר המינימום.

בהחלטת הממשלה מפברואר 2008, שבה אישרה הממשלה את עקרונות הצעת החוק להגברת האכיפה, היא הסמיכה את שר הכלכלה ושר האוצר לבחון את החלת החוק לעניין אחריות מזמין שירות על ענפים נוספים על אלה שהצעת החוק חלה עליהם⁸⁶. גם בהתאם לחוק עצמו רשאי שר הכלכלה - בהסכמת שר האוצר, בהתייעצות עם הארגונים ובאישור ועדת העבודה - לשנות את תחומי השירות שהחוק חל עליהם. לשם אפשרות דומה להרחיב את תחומי השירות המאוסדרים גם בנושא רישוי חברות הקבלן⁸⁷.

בביקורת עלה כי משרד הכלכלה לא מיפה קבוצות נוספות של עובדים המועסקים בהעסקה עקיפה, בשכר נמוך ובחצרות המזמין, ולא בחן את האפשרות להרחיב את תחומי השירות המופיעים בחוק להגברת האכיפה ובחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי היעדר עבודת מיפוי ובחינה נעוץ בצורך לתעדף משימות, וכי הכנסת רגולציה נוספת אינה נראית כהחלטה מקצועית נכונה כעת, הן אשר לארגונה וביסוסה של עבודת המינהל, הן בהיעדר תשתית הנתונים, הן ביחס להדים שהדבר עשוי לעורר במשק. המשרד הסביר כי לשם הרחבת התחומים לפי החוק נדרשות תשתית נתונים בנוגע לתחום שרוצים להוסיפו ועבודות המצדיקות את ההתערבות הרגולטורית בשוק, וכי "תשתית כזו עדיין אינה מוכרת למשרד".

משרד מבקר המדינה סבור כי נוכח תופעת הפרת הזכויות של עובדים בשכר נמוך, על משרד הכלכלה לקיים בחינה מקיפה של הנושא, בהתאם להוראות האמורות, ולפעול לפיתוח תשתית הנתונים הדרושה לשם כך.

- 83 שירותי מטפלי בית הוא תחום הכלול בשירותי רווחה וסעד ללא מגורים, וכולל חברות כוח אדם סיעודי (מטפלי בית), לרבות עובדים זרים לטיפול סיעודי וכוח עזר טיפולי. למ"ס, הודעה לעיתונות, נתונים מסקר כוח אדם לחודש דצמבר, לרבע רביעי ולשנת 2013, 30.1.2014 ומידע מהלמ"ס. לפי נתוני האגודה לזכויות האזרח ואחרים, ב-2008 היו כ-77,000 עובדי סיעוד, שהועסקו על ידי חברות למתן שירותי סיעוד, בהתקשרות מול הבט"ל, בשכר נמוך ותוך הפרת זכויות.
- 84 סייעות צמודות המשלבות ילדים עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל. הנתון אינו כולל סייעות בחינוך המוכר שאינו רשמי.
- 85 ראדה חסיסי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מעמדן ותנאי העסקתן של סייעות בגני ילדים, יוני 2014; מטה הסייעות הארצי ואיתן-מעכי משפטיניות למען צדק חברתי, בלב העשייה החינוכית - בשולי שוק העבודה; וכן התארגנות ארצית לשיפור מעמדן של סייעות בגני הילדים, בחינוך המיוחד ובשילוב.
- 86 החלטה 3077 מפברואר 2008. התייחסות לבדיקת הצורך בהרחבת התחומים הופיעה גם בנספח לדוח ועדת אקשטיין, עמ' 103.
- 87 בהתאם לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם.

סיכום

אחת הסיבות לתופעת "העובדים העניים" בישראל נוגעת להפרות זכויות של עובדים בשכר נמוך. כדי להתמודד עם עניין זה ולהתמקד במעסיקי עובדים בשכר נמוך הגבירה המדינה במשך השנים, ובפרט בשנת 2012, את משאבי האכיפה ואת סמכויותיו של מינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה במשרד הכלכלה, האמון על אכיפת זכויות עובדים. למרות שני דוחות קודמים של מבקר המדינה על פעילות המינהל, ולמרות הגדלת משאבי המינהל שנועדה לחזק את יכולת האכיפה שלו, ליקויים משמעותיים שכבר עלו בעבר עודם מתקיימים. דוח זה מצביע על כך שמינהל הסדרה ואכיפה לא פעל באופן מספק לזהות את קבוצת העובדים החלשה ביותר, ששכרה נמוך ושמועדת להפרות זכויותיה, ולהפעיל מערך אכיפה הממוקד בה ובעברות המשפיעות ביותר על שכר העובדים; מדובר באוכלוסייה שקשיי היומיום שלה ונסבותיה האישיות מקשים עליה בהתמודדות מול המעסיקים מחד גיסא, ומול הממסד שאמור לעמוד לצדה בעת הצורך מאידך גיסא.

על מינהל הסדרה ואכיפה לפעול למיצוי האכיפה המינהלית; להתיר "צווארי בקבוק" הגורמים להימשכות הליכים; לפעול למיקוד האכיפה בעברות משפיעות שכן, בהתאם למדיניות הממשלה ולמדיניותו-הוא; ולממש את הפוטנציאל שמגולם בחוק להגברת האכיפה, בין היתר על ידי קיום בדיקות חוזרות אצל מעסיקים שהפרו את החוק, כדי לזהות מפרים חוזרים, לוודא כי שיפרו דרכיהם ולהגביר את ההרתעה. כמו כן, ראוי שהמינהל יעודד הגשת תלונות במגזרים ובענפים שבהם הוא מבקש להתמקד, על ידי הנגשת מידע לאוכלוסיות אלה על זכויותיהן ועל הדרכים למימושן, באופן פשוט ובהיר, באמצעות כלים טכנולוגיים ובשפות שונות.

על משרד הכלכלה לבחון את פעילותו של המינהל כדי לממש את המלצות מבקר המדינה בדוחות קודמים ובדוח זה, ובכלל זה לקבוע מדיניות אכיפה מוסדרת וממוקדת בעובדים בשכר נמוך, לרבות קביעת יעדי אכיפה כמותיים שלפיהם תיבחן האכיפה; למצוא את הדרכים לשיתוף פעולה עם גופים נוספים, כגון המוסד לביטוח לאומי ורשות המסים, לשם ניתוח של המגזרים, הענפים והמעסיקים שמועדים להפרת זכויות עובדים; וכן לחזק את עבודת המודיעין.

החוק להגברת האכיפה מיסד את אחריותם של מזמיני שירות ביחס לזכויות העובדים בחצרותיהם. מאחר שהמגזר הציבורי הוא אחד ממזמיני השירות הגדולים במשק, ומתוקף מעמדו, ראוי שישמש דוגמה ומופת לעניין השמירה על זכויות עובדי הקבלן בחצרותיו. על כן עליו להשלים את פעולתו למימוש חובת האחריות שלו כמזמין שירות ביחס לזכויות עובדי הקבלן בחצרותיו, ובראש ובראשונה עליו לפעול לשיפור איכות הבקרה על הקבלנים ולהביא לכך שגופים ציבוריים יפעלו לבקרה על תיקון ליקויים והחזר כספים לעובדים, לכל הפחות בהתאם לאופן הפעולה של החשכ"ל בעניינים אלה.

ראוי כי משרד הכלכלה, האמון על תחום התעסוקה, יוודא את תיקון הליקויים שעלו בדוח, כדי להשלים את המלאכה שהחלה בה הממשלה בעקבות דוח ועדת טרכטנברג ולממש את החזון של החלטת הממשלה מ-2012 ושל החוק להגברת האכיפה, להפחתה משמעותית של הפרות חוקי המגן כלפי עובדים בשכר נמוך.