

אכיפת חוקי עבודה

תקציר

מרבית החוקים המסדירים את שוק העבודה (להלן - חוקי העבודה) קובעים כי שר העבודה והרווחה ממונה על יישומם. מכוח חוקי העבודה מוסמך השר למנות מפקחי עבודה. בהתאם להחלטת הממשלה, אשר אושרה בכנסת במרס 2003, הועברו לשר התעשייה והמסחר הסמכויות הנתונות בידי שר העבודה והרווחה בכל הנוגע לחוקי העבודה. ככלל, יישומם של חוקים מותנה בקיומו של מנגנון אכיפה יעיל ומועיל. חשיבותו של מנגנון לאכיפת חוקי העבודה גדלה בתקופת מיתון, בה חושש העובד למעמדו.

הגוף העיקרי במשרד התעשייה והמסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) העוסק באכיפת חוקי העבודה הוא האגף לאכיפת חוקי עבודה (להלן - אגף האכיפה), ובנוסף ישנם שני גופים העוסקים באכיפת חוקי העבודה. חלוקת העבודה בין שלושת הגופים אינה תמיד ברורה, ומביאה לכפילויות וחוסר תיאום בין הגופים מחד גיסא, ולא טיפול בחלק מהוראות החוקים או לאי-מיצוי הטיפול מאידך גיסא.

מנהלת האגף לאכיפת חוקי עבודה לא פעלה לביצוע יעיל ומועיל של תפקידי האגף:

1. ראוי היה שהאגף יקבע יעדים ותכניות עבודה הממוקדים למגזרי אוכלוסייה שבהם הסיכויים להפרת החוק היא הגבוהה ביותר. בפועל, יעדי האכיפה היו כלליים, ותכניות העבודה לא היו ממוקדות, כך שבחירת המעסיקים הנבדקים הייתה במרבית המקרים אקראית.
2. ראוי היה שהאגף יקבע מדדי ביצוע המשקפים את מועילות הפיקוח והאכיפה וישאף לשפרם. בפועל, קבע האגף מדדי ביצוע המשקפים את היקף פעילותו - כמות הביקורים במקומות עבודה וכמות העובדים שנבדקו - ולא את איכות האכיפה, שהמדד לה הוא, בין היתר, שיעור תיקי החקירה שהגיעו לכלל נקיטת הליכים כלפי מפירי החוק. 3. ראוי היה שהאגף יפעיל מערכת בקרה אשר תפעל באופן מתמיד לשיפור תהליך האכיפה, תמנע צווארי בקבוק, ותוודא בקרה שיטתית על עבודת המפקחים. בפועל, אופיינה עבודת האכיפה ביצירת צווארי בקבוק טכניים ומהותיים לאורך התהליך בשל מבנה ארגוני ושיטות עבודה לא יעילים, ובחוסר שליטה ובקרה על עבודת המפקחים.

כדי שפעולות האכיפה יכוונו למועילות מרבית בהשגת היעדים שנקבעו לגורמי האכיפה בהחלטות הממשלה, ראוי היה שאגף האכיפה והלשכה המשפטית של משרד התמ"ת יפעלו במאוחד: בבחינת השיקולים בקביעת סדרי עדיפויות באכיפה תחת אילוץ המשאבים שהוקצו למערך האכיפה, בקביעת היעדים, בהכנת תכניות העבודה, ובבחינת תהליך העבודה המשולב. בפועל, קבע לעצמו אגף האכיפה תכניות עבודה ללא שיתוף הלשכה המשפטית.

שיעור העובדים הזרים הלא-חוקיים מכלל העובדים הזרים במשק הגיע, לפי אומדן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), ל-60%; אולם, שיעור האיתור של עובדים זרים שכלפיהם נמצאו ממצאים על הפרת חוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים), התשנ"א-1991 (להלן - חוק עובדים זרים), מכלל העובדים הזרים שבדק האגף, היה כ-39% בלבד. לגבי עובדים ישראלים: שיעור העובדים במשק שזכויותיהם על פי חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 (להלן - חוק שכר

מינימום) הופרו נאמד בכ-16%; אולם, שיעור האיתור של עובדים שזכויותיהם לשכר מינימום הופרו, מכלל העובדים שהאגף בדק, היה כ-2% בלבד. לגבי כל המעסיקים, הטיפול בתיקי החקירה נמשך חודשים ואף שנים, עובדה שפגעה קשות במועילות האכיפה.

בשירות המדינה נפוץ השימוש במכשירי רדיו טלפון נייד (רט"ן). הקצאת המכשירים והגדרת מכסת השימוש בעדה תשלם המדינה (להלן - רמת השימוש) נקבעים, על פי הוראות תקנון כספים ומשק (תכ"ס), בזיקה לאופי התפקיד או לאופי עבודתו של העובד, ועל המשרד לקבוע תבחינים על פיהם יאשר מנכ"ל המשרד הממשלתי את רמת השימוש שתיקבע לכל עובד שיועמד לרשותו רט"ן. לצורך עבודת המפקחים החליט משרד העבודה להקצות מכשירי רט"ן, המשמשים גם כמכשירי קשר, לרשות אגף האכיפה. משרד העבודה לא קבע תבחינים לשימוש במכשירים אלו, ובפועל יו"ר המינהלה לטיפול בעובדים זרים ומנהלת האגף סיפקו מכשירים ללא תבחינים וללא הגבלות על השימוש; סיפקו ומימנו מכשירים לגורמים שמחוץ לאגף ומחוץ למשרד העבודה; לא קבעו מכסות לשימוש במכשירים לרוב המשתמשים, גם לאחר שסכומי החיוב הסתכמו באלפי שקלים לעובד לחודש. בניגוד למתחייב מהוראות מס הכנסה, לא ביצע משרד התמ"ת (ובעבר משרד העבודה) זקיפת הכנסה בשכר העובדים בגין שימוש במכשירי הרט"ן המשמשים גם כמכשירי קשר.



מבוא

מרבית החוקים המסדירים את שוק העבודה (להלן - חוקי העבודה) קובעים כי שר העבודה והרווחה ממונה על ביצועם. מכוח חוקי העבודה מוסמך השר למנות מפקחי עבודה. בהתאם לחוק-יסוד: הממשלה, החליטה הממשלה להעביר את היחידות במשרד העבודה והרווחה (להלן - משרד העבודה) העוסקות באכיפת חוקי עבודה, למשרד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת). ביחידות אלה מועסקים עובדים שמונו בידי שר העבודה והרווחה למפקחי עבודה. לפי החלטת הממשלה, שאושרה בידי הכנסת ב-26.3.03, הועברו לשר התעשייה והמסחר הסמכויות הנתונות לשר העבודה והרווחה על פי חוקי העבודה¹.

ככלל, יישומם של חוקים, הלכה למעשה, תלוי רבות במועילות של מנגנון האכיפה. תלותו של העובד במעסיק גדולה, ובפרט בעת מיתון כלכלי שבו מצויה ישראל זה שנים מספר; על כן, גדלה אף יותר חשיבותו של מנגנון האכיפה של המדינה להגנה על זכויותיו של העובד.

בחודשים מרס - אוגוסט 2003 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את סדרי הפיקוח ואת סדרי האכיפה של חוקי העבודה בשנים 2001-2003 בידי משרד התמ"ת ומשרד העבודה. נבדקה בעיקר אכיפתם של חוקים אלה: חוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים), התשנ"א-1991 (להלן - חוק עובדים זרים), חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 (להלן - חוק שכר מינימום), חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק שוויון ההזדמנויות), חוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק למניעת הטרדה מינית) וחוק שעות עבודה

ומנוחה, התשי"א-1951 (להלן - חוק שעות עבודה ומנוחה). הבדיקה נעשתה במשרד העבודה ובמשרד התמ"ת. בדיקת השלמה נעשתה בנציבות שירות המדינה.

המבנה והארגון של גופי האכיפה

במשרד התמ"ת (ובעבר במשרד העבודה) שלושה גופים העוסקים באכיפת חוקי העבודה. להלן פירוט הגופים ותפקידיהם:

1. האגף לאכיפת חוקי עבודה (להלן - אגף האכיפה): אוכף את מרבית חוקי העבודה, ובכלל זה: חוק עובדים זרים, חוק שכר מינימום, חוק שוויון ההזדמנויות, וחוק למניעת הטרדה מינית². בהתאם, למעלה מ-90% מתקציב האכיפה של חוקי העבודה והמפקחים הם בידי האגף: כ-35.5 מיליון ש"ח, ו-132 מפקחים.

2. אגף הפיקוח על חוקי עבודה (להלן - אגף הפיקוח): מנוהל בידי מרכזת האחראית לאכיפת חוק שעות עבודה ומנוחה וחוק עבודת נשים, התשי"ד-1954 (להלן - מרכזת חוק שעות עבודה ומנוחה). אגף הפיקוח אוכף את הוראות חוק שעות עבודה ומנוחה בנוגע לשעות המנוחה השבועית (סעיף 7(ב)), ומופקד על מתן היתרים לפי סעיף 12 לחוק (היתר העבדה במנוחה השבועית), ומתן היתרים הנדרשים לפי חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954. כן מטפל האגף בתלונות על פגיעה בזכויות עובדים על פי חוקים אלה.

3. היחידה לכוח אדם בשעת חירום (להלן - היחידה): מופקדת על: היערכות המשק לשעת חירום; קריאה לשירות עבודה בשעת חירום ("ריתוק") - במפעל חיוני או במפעל למתן שירותים קיומיים, כמשמעותם בחוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967; פיקוח על ביצוע הוראותיו של חוק העסקת עובדים בידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996; רישוי לשכות פרטיות³ ופיקוח עליהן לפי חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959; מתן היתרים בהתאם לחוק שעות עבודה ומנוחה (להוציא היתרים בדבר עבודה במנוחה השבועית).

כפיפותם של גורמי האכיפה

התקן בשירות המדינה מציג משרות על מרכיביהן ורמותיהן בחלוקה לפי נושאים, משימות ומקצועות ומסדיר יחסי כפיפות ומדרג, ובכך יוצר את המבנה הארגוני של יחידה ממשלתית ומשרד ממשלתי. חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 - אחד החוקים המרכזיים המסדירים את ניהולו של שירות המדינה - מסמיך את נציב שירות המדינה לאשר את הצעות התקן של משרדי הממשלה. משמעות הדבר היא כי נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) היא הגוף המוסמך, בין

2. השר המופקד על אכיפת החוק למניעת הטרדה מינית הוא שר המשפטים. מפקחי עבודה הוסמכו לפקח על ביצוע הוראות סעיף 7(ב) לחוק בסעיף 18(ה) לחוק שוויון ההזדמנויות.

3. לשכה פרטית מוגדרת לפי חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959: כל העוסק בתיווך עבודה, תמורת תשלום או תועלת חומרית אחרת או בלי תמורה. לפי החוק אדם אינו יכול לנהל לשכה פרטית אלא אם קיבל רישיון לכך משר העבודה והרווחה.

היתר, לשנות את תקן כוח האדם בכל משרד ומשרד (במגבלות שיא כוח אדם הנקבע בידי משרד האוצר).

הביקורת העלתה, כי בניגוד לאמור לעיל, בפועל חלו שינויים בכפיפויות של חלק מגופי האכיפה. שינויים אלו לא באו לידי ביטוי בתקן, כמפורט להלן:

אגף האכיפה

מאז הקמתו היה כפוף אגף האכיפה למנכ"ל משרד העבודה, אולם בביקורת הועלה, שהאגף היה כפוף בפועל ליו"ר המינהלה לטיפול בעובדים זרים (להלן - המינהלה) במשרד העבודה (ואחר כך במשרד התמ"ת). יצוין, כי תפקידו של יו"ר המינהלה בהתאם להחלטת ממשלה⁴ מאוגוסט 1996, היה לתאם את מדיניות הממשלה בכל הנוגע לעובדים זרים בין משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, וכי על פי החלטת הממשלה האמורה, לא הוכפפו ליו"ר המינהלה יחידות ובעלי תפקיד.

זאת ועוד, בעקבות החלטת הממשלה מיולי 2002⁵ שאימצה את המלצות הוועדה הבין-משרדית בנושא עובדים זרים, מונה יו"ר המינהלה, במאי 2003, גם למנהל יחידת הסמך לטיפול בעובדים זרים. גם אז המשיך לשמש יו"ר המינהלה כ"מנהל-העל" של אגף האכיפה גם בכל הנוגע לאכיפת חוקי עבודה על מעסיקי עובדים ישראלים.

בתשובתו מאוקטובר 2003 למשרד מבקר המדינה הסביר יו"ר המינהלה, כי בשנת 1997 התבקש בידי הנהלת משרד העבודה דאו לסייע בארגון מחדש של האגף, וכך במשך אותן שנים סייע וייעץ לאגף בכל הקשור לפעולותיו, אף שמבחינה פורמלית ומינהלית לא שימש אחראי לנעשה בו. עוד הוסיף, כי על פי החלטת הממשלה בדבר הקמת יחידת סמך לעובדים זרים, האחראיות לאגף האכיפה בכל הקשור לטיפול במעסיקי עובדים זרים אמורה לעבור לממונה על יחידת הסמך. העברה זו תבצע לאחר השלמת כל הסידורים המינהליים הדרושים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי גם שנים רבות לאחר הארגון מחדש של האגף בשנת 1997, עד למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2003, שימש יו"ר המינהלה "מנהל-על" של אגף האכיפה, ונתן הנחיות למנהלת האגף בכלל נושאי התפעול השוטף של האגף, וזאת, כאמור, בלי שהוסמך לכך באופן רשמי.

אגף הפיקוח

לפי התקן המשרדי, המאושר בידי נש"מ, היה כפוף האגף לפיקוח למשנה למנכ"ל משרד העבודה. אולם, תקציבו של האגף הופיע כחלק מתקציבו של אגף אחר במשרד העבודה, ולא בהתאם לכפיפותו הפורמלית.

4 החלטה מס' 238 מ-30.8.1996.
5 החלטת ממשלה מס' 2327 מיום 30.7.2002.

כפילויות וחוסר תיאום בין יחידות האכיפה

ריבוי גופים העוסקים באותם מישורים ושאיפה לניצול מיטבי של המקורות מחייבים ריכוז כל הפעילויות באותו נושא בידי יחידה אחת, או לחלופין, יצירת סדרי תיאום מובנים בין הגופים.

1. בביקורת הועלה, שאין נוהל ותהליך סדור של תיאום והעברת מידע בין גופי האכיפה שבמשרד התמ"ת (ובעבר משרד העבודה).

2. פיצול האכיפה של חוקי העבודה בין גופים שונים והיעדר תהליך סדור של תיאום ביניהם, עלולים לגרום להגדלת ההוצאות על פעולות האכיפה בשל התקורות הנדרשות לצורך קיומם של גופים נפרדים. כמו כן, הם גורמים לאי-מיצוי המשאבים המוקצים לאכיפה, ובכלל זה כוח האדם; זאת בשל ביקורים חוזרים של מפקחים מגופים שונים באותם מקומות עבודה למטרת אכיפה של חוקים שונים, שעה שהיה אפשר למצות את האכיפה של מכלול החוקים בביקור אחד. כמו כן, בשל התמקדות צוותי האכיפה השונים כל אחד בחוקים שעליהם הוא אמון, לא מוצתה האכיפה כלפי המעסיקים שלא קיימו את חוקי העבודה.

לדוגמה: מפקחי אגף האכיפה תופסים תלושי שכר של עובדים זרים לצורך בדיקת תשלום שכר מינימום; חומר זה עשוי לשמש גם את היחידה במקרים בהם היה קיים חשד לעבירה על חוק שירות תעסוקה בנושא לשכות פרטיות (תשלום תמורה בעד תיווך בעבודה). ככלל, בהיעדר תהליך סדור של תיאום בין-אגפי, כאמור, במרבית המקרים לא הועבר החומר, והאכיפה הצטמצמה לתחום הפעולה של צוות המפקחים שהגיע למקום העבודה בלבד. במקרים בהם מוצתה האכיפה, דרש הדבר ביקור נוסף של מפקחי היחידה לצורך תפיסת המסמכים וגביית העדויות החסרות, ובכלל זה השלמת העדויות של מעסיקי עובדים זרים הרלוונטיות ליחידה.

לנוכח העובדה שמפקחים שונים נדרשים לעתים לאותה תשתית ראייתית לביסוס הפרת הוראותיהם של חוקים שונים, מן הראוי שמשרד התמ"ת ישקול נקיטת פעולות לאכיפת החוק כלפי מקום עבודה, בידי יחידה אחת מיחידות המשרד, תחת פיצול הפעולות בין יחידות שונות.

3. חוק שעות עבודה ומנוחה, לבד מהוראות לגבי יום המנוחה השבועי, מסדיר את: מספר שעות העבודה ביום עבודה ובשבוע עבודה, הצורך בהיתר השר להעבדה בשעות נוספות, והתגמול בגין העבדה בשעות נוספות. כאמור, אגף הפיקוח והיחידה אחראים על מתן היתרים בהתאם לחוק שעות עבודה ומנוחה.

הביקורת העלתה, שאף כי בידי מפקחי העבודה, המוצבים בכל אחד מהגופים במשרד התמ"ת (ובעבר במשרד העבודה), היו מסמכים ומידע בהם היה כדי לבסס הפרות של החוק, אף לא אחד מגופים אלה נקט בסדירות וברציפות פעולות לאכיפת הוראות אלו בחוק שעות עבודה ומנוחה.

בתשובתה מאוקטובר 2003 למשרד מבקר המדינה ציינה מנהלת אגף האכיפה, כי "אכיפת חוק שעות עבודה ומנוחה אינה באחריות האגף לאכיפה". בתשובתה מנובמבר 2003 הסבירה מרכזת חוק שעות עבודה ומנוחה, כי "היכולת לאכוף את נושא השעות הנוספות בצורה טובה, מצויה בידי המפקחים האוכפים את שכר המינימום [של אגף האכיפה], היות ועבודתם מחייבת עיון במסמכי ההעסקה של העובדים ובחינת שעות עבודתם ושכרם; שני נושאים אלה ראוי שיבדקו יחד בכל ביקורת. במקרים בהם נתקלים המפקחים של חוק שעות עבודה ומנוחה בנושא זה וישנן עבירות

נוספות, כגון עבירות בנושא שעות נוספות, העסקת נוער, וכדומה, מוגשים כתבי אישום הכוללים את כל העבירות על החוק".

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנכ"ל משרד התמ"ת לקבוע מי הגוף שיאכוף נושא זה בסדירות וברציפות.

4. נוכח קיומם של שלושה גופים העוסקים באכיפת חוקי עבודה, וסוגיות התיאום ביניהם, המליצו ועדות ומנהלים שונים במשרד העבודה, מאז 1998, על איחוד האכיפה במסגרת ארגונית אחת, או על קביעת סדרי תיאום בין הגופים בכל הנוגע לאכיפת חוקי העבודה. אולם, משרד העבודה לא עשה כן.



שלושה גופים במשרד העבודה עסקו, אפוא, באכיפת חוקי עבודה, ללא מערך ארגוני אשר יבטיח שילוב ותיאום בין תחומים משיקים; ללא הסדרה פורמלית של יחסי הכפיפות של גופים אלה; וללא תהליך שיטתי של תיאום ביניהם. התוצאה מכך הייתה - בזבוז משאבים ופגיעה במועילות של אכיפת חוקי העבודה.

בתשובתו מנובמבר 2003 למשרד מבקר המדינה הודיע משרד התמ"ת, כי המשרד ער לבעיית הכפילות וחוסר התיאום בין גופי האכיפה במשרד, וכבר הוחלט לאחד את גורמי האכיפה וההסדרה של חוקי העבודה. כמו כן, במסגרת השינויים הארגוניים המתוכננים במשרד, תיפתר גם בעיית הכפיפות של גורמי האכיפה.

גיוס מפקחים לאגף האכיפה ומיונם

כאמור, עיקר אכיפת חוקי העבודה הוא בידי אגף האכיפה ובהתאם לכך גם תקציב האכיפה - בסך של 35.5 מיליון ש"ח. מתוך תקציב זה מוקדשים 92% לאכיפת החוקים הנוגעים למעסיקי עובדים שאינם אזרחי ישראל או תושביה (להלן - עובדים זרים), והשאר מוקדש לאכיפת חוקי עבודה על מעסיקי עובדים שהם אזרחים או תושבים (להלן - עובדים ישראלים). בעקבות החלטת הממשלה⁶ מאוגוסט 2002 על הרחקת עובדים זרים לא-חוקיים, במגמה לעודד השתלבות עובדים ישראלים בשוק העבודה, גדל תקציב אגף האכיפה בשנת 2003 בשיעור של כ-61% בהשוואה לשנת 2002. בהחלטת הממשלה נקבע, שתוקם מינהלה זמנית להרחקת עובדים זמניים לא-חוקיים באחריות משטרת ישראל, ויועמדו תקציבים נוספים לרשות משרדי הממשלה העוסקים בעובדים זרים, ובכללם משרד העבודה ומשרד הפנים. המטרה שהציבה הממשלה בהחלטתה הייתה להרחיק 50,000 עובדים זרים לא-חוקיים לא יאוחר מ-31.12.02. בהתאם, בספטמבר 2002, בישיבה

6 החלטה מס' 2469 מיום 18.8.02 בנושא הרחקה של זרים העובדים בישראל שלא כדין במגמה לעודד השתלבות ישראלים בשוק העבודה.

משותפת של נש"מ, אגף התקציבים במשרד האוצר, משרד הפנים ומשרד העבודה, הוחלט שבשנת 2002 יתוגברו משרד הפנים ומשרד העבודה במפקחים שיבצעו את האכיפה להרחקת העובדים הזרים.

ועדות הבחינה למפקחים

ככלל, הגיוס לשירות המדינה הוא באמצעות מכרז פומבי, למעט משרות עד דרגה 17 בדירוג המינהלי - המשרות הנמוכות בסולם המינהלי - שאינן חייבות במכרז פומבי. בדיון שקיימו ב-3.9.02 בעלי תפקידים בנש"מ ובמשרד העבודה, על תגבור אגף האכיפה, נקבע: לאחר שתוגש בקשה לנציב שירות המדינה לאישור 95 משרות תקניות של רכזים בכירים בדרגה 15-17 מינהלי, שיעסקו בתפקידי פיקוח חקירה ותביעות, "פורסם מכרז פנימי למשרות אלה. הגשת המועמדות למכרז זה תהיה למשך שבועה ימים. במקביל יפנה המשרד לשירות התעסוקה, ללשכה להכוונת חיילים משוחררים, או בכל דרך אחרת לאתר מועמדים פוטנציאליים העונים לדרישות המשרה". כמו כן נקבע, שהמועמדים לא ייבחנו בבחינות נש"מ בכתב, אלא יוזמנו לראיון בפני ועדת בחינה. ואמנם, בתחילת ספטמבר 2002 פנה משרד העבודה ללשכת התעסוקה וללשכה להכוונת חיילים משוחררים, בבקשה לאתר מועמדים כאמור, ופרסם מכרז פנימי ל-70 משרות מפקחים.

בעקבות תלונות לנש"מ על קרבת משפחה וזיקה פוליטית של מועמדים אשר נבחרו לתפקיד מפקח, בעיקר בכל הנוגע לוועדת הבחינה בירושלים, התקיימה באוקטובר 2002 ישיבה בנש"מ בהשתתפות נציב שירות המדינה, מנכ"ל משרד הפנים ומנכ"ל משרד העבודה. בסיכום הישיבה החליט נציב שירות המדינה להקפיד את תוצאות ועדת הבחינה בירושלים עד לבחינת הנושא, ולאשר את קליטתם של 41 מועמדים אשר הגישו את מועמדותם במקומות אחרים לאחר שיעמדו בבחינת נש"מ בכתב ובבחינה מקצועית בסיום קורס ההכשרה.

בעקבות הישיבה האמורה, בדק, בין השאר, מבקר הפנים של נש"מ את המועמדים אשר ניגשו לוועדות הבחינה של משרד העבודה, והעלה ש-30% מהמועמדים (114 איש) אשר ניגשו לוועדות הבחינה לא הופנו בידי לשכת התעסוקה או לשכה פרטית, וכי בתל אביב 7 מבין 30 המועמדים שנבחרו, ובירושלים 8 מבין 17 המועמדים שנבחרו, הופנו בידי קרובי משפחה המועסקים במשרד העבודה, עוזרי שרים, או עובדי מדינה בכירים אחרים.

בדיון בסוף אוקטובר 2002 ובדיון מראשית נובמבר 2002, לאחר קבלת דוח הביקורת הפנימי של מבקר הפנים של נש"מ, החליטה נש"מ, כי בכל הנוגע לתוצאות ועדת הבחינה בירושלים, ייקלטו לקורס ההכשרה רק מועמדים אשר נשלחו בידי שירות התעסוקה או הלשכה להכוונת חיילים משוחררים. עוד החליטה נש"מ, שלגבי משרות אשר אליהן לא נבחרו מועמדים, יפורסם פרסום פומבי, וקליטת העובדים תיעשה לפי אמות מידה אחידות ושיוויוניות בהליך בחינות כמקובל בשירות המדינה.

כתשובת נש"מ למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003 הודיעה נש"מ, כי השתלשלות האירועים במקרה זה לימדה, כי למרות קיומו של הפטור מכרז חוק, מקום בו יתקיים גיוס קבוצתי יקרים הליך של מכרז או מעין מכרז אשר ישמור על תנאי שוויון.

ניגוד עניינים

אגף מכרזים ובחינות בנש"מ מופקד על פיתוח והפעלה של שיטות וכלים לגיוס, מיון ובחירה של מועמדים לעבודה בשירות המדינה, ועל בחינת מועמדים לקידום בתוך שירות המדינה. בהתאם, עובדת בכירה באגף (להלן - העובדת) השתתפה בדיונים בהם נקבעו דרכי הגיוס של המפקחים, כאמור, כנציגת הגוף המנחה לעניין זה - אגף מכרזים ובחינות בנש"מ.

הביקורת העלתה, כי העובדת הגישה ליו"ר המינהלה את מועמדות בתה לתפקיד מפקחת, שעה שהשתתפה בתהליך קבלת ההחלטות בדבר דרכי גיוס של המפקחים, כאמור. מצב זה יצר חשש לניגוד עניינים, ולו למראית עין, בין עניינה האישי-משפחתי של העובדת ובין תפקידה להנחות בדבר דרכי הגיוס של המפקחים. יצוין, כי בתה של העובדת מונתה למפקחת.

בתשובת העובדת מנובמבר 2003 למשרד מבקר המדינה היא הסבירה, כי "אכן העברתי [ליו"ר המינהלה] באמצעות הסמנכ"ל למינהל של משרד העבודה והרווחה, את שמה של בתי כמועמדת לעבודה ביחידת האכיפה, בעת שידעתי כי מתנהל תהליך גיוס מועמדים מאסיבי ליחידה. לא סברתי כי יש פגם בהעברת שמה וקורות חייה של בתי למי שאמורים היו לרכז את כל המועמדות לתפקיד, דהיינו משרד העבודה והרווחה. גם בעת העברת פרטיה וגם כיום אני משוכנעת כי בתי זכאית להתמודד על משרה המתאימה לכישוריה, ככל אזורחית אחרת במדינה וכי בתי היא בעלת כישורים, סגולות ואיכויות, שיהוו תוספת משמעותית וראויה לכל ארגון או מקום עבודה שיחליט לצרפה לשורותיו כעובדת, בשירות הציבורי או מחוץ לו". עוד הוסיפה העובדת, שדבר היותה של בתה מועמדת לעבודה באגף האכיפה היה גלוי וידוע לכל הנוגעים בדבר, ומתחילת הטיפול של נש"מ בהליך הגיוס, וכבר בישיבה הראשונה שנחתנסה בנש"מ, היא הודיעה לכל המשתתפים בישיבות כי בתה היא בין המועמדים לתפקיד מפקח.

בתשובתה מנובמבר 2003 הודיעה נש"מ למשרד מבקר המדינה, שאכן העובדת הודיעה כאמור על מועמדות בתה בכל הפורומים הנוגעים בדבר. עוד ציינו העובדת ונש"מ, ששיבוצה של בתה של העובדת בוצע בידי משרד העבודה ללא מעורבות כלשהי של העובדת, וכי היא עמדה בהצלחה בבחינות נש"מ, לפני ואחרי שנבחרה לתפקיד.

מבלי להטיל דופי בעצם קבלתה והתאמתה של הבת לעבודה, הרי שלדעת משרד מבקר המדינה, נוכח תפקידה של העובדת כנציגת הגוף המנחה לקבלת עובדים לשירות המדינה, לא היה בגילוי עובדת מועמדותה של הבת, כדי לנטרל את החשש לניגוד עניינים. בנסיבות אלה היה על העובדת להימנע מלקחת בעצמה חלק בדיונים בדבר דרכי הגיוס של מפקחים - תפקיד לו הייתה מועמדת גם הבת.

שיבוץ עובד לתפקיד מפקח בניגוד לתקנון שירות המדינה (תקשי"ר)

על פי התקשי"ר, העברת עובד למשרה פנויה אפשרית בתנאים מסוימים גם ללא מכרז פנימי או פומבי, אולם רק לאחר אישור מנש"מ.

משרד מבקר המדינה בדק והעלה מקרה של עובד אותו שיבץ יו"ר המינהלה בניגוד להוראות התקשי"ר: תפקידו במועד הביקורת לפי תקן משרד העבודה היה רכז בכיר (תיאום פעולות) (להלן -

הרכוז). הגדרת התפקיד כללה סיוע ליו"ר המינהלה, בתחום המינהלי פקידותי. הרכוז התקבל לשירות המדינה בהחלטה חריגה של נש"מ, אף על פי שנכשל שלוש פעמים בבחינות נש"מ. בהודעת נש"מ למשרד העבודה מנובמבר 2001 הבהירה נש"מ, שהרכוז יתקבל לשירות המדינה, אך העסקתו תוגבל למשרה אליה התקבל - רכז. לכל משרה אחרת יחויב הרכוז בבחינות כניסה כנדרש בתקשי"ר.

הועלה, כי הרכוז מונה למפקח החל מספטמבר 2001 ובמועד סיום הביקורת, אוגוסט 2003, עדיין שימש בתפקיד זה, בהנחיית יו"ר המינהלה. זאת, ללא אישור נש"מ ובניגוד להנחייתה המפורשת.

מהאמור יוצא, שיו"ר המינהלה, בניגוד להנחיית נש"מ, שיבץ עובד אשר נש"מ הגבילה את העסקתו לתפקיד מינהלי, לתפקיד בעל סמכויות סטטוטוריות של מפקח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2003 הסביר יו"ר המינהלה, כי הרכוז משמש כמפקח "במסגרת מטלה נוספת בהתאם לצורכי השעה, עומס העבודה והדרישות השונות במינהלה ובאגף האכיפה". בתשובתה מדצמבר 2003 הבהירה נש"מ, כי אמנם "על פי הוראות התקשי"ר רשאי אחראי להטיל תפקידים נוספים על עובדיו באופן זמני ולשם כך הוא אינו זקוק לאישורנו... יודגש כי... אין ספק כי הטלה זו אינה יכולה להתבצע לעד והמשרד רשאי לעשות זאת לזמן מוגבל בעיקר במקום בו ועדת חריגים הגבילה את העובד למשרה ספציפית" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כשנתיים תפקיד מרכזי של הרכוז היה - מפקח באגף האכיפה, והוא אף שימש כראש צוות מפקחים בפועל; מה גם, שכאמור, במהלך שנת 2002 גויסו עשרות מפקחים לאגף האכיפה ולא ברור הצורך בהמשך הצבתו של הרכוז לתפקיד זה.

בתשובה נוספת מינואר 2004 הודיע יו"ר המינהלה, כי בימים אלו עבר הרכוז מכרז פנימי לתפקיד מפקח ואמרכלות משרד התמ"ת פועלת לשיבוצו דרך קבע.

תכנון ובקרה באגף

אגף האכיפה העסיק, כאמור, 132 מפקחים; מהם 109 באכיפה של חוקי העבודה על מעסיקי כ-240,000 עובדים זרים (להלן - מפקחי עובדים זרים), ו-23 באכיפה של חוקי העבודה על מעסיקי כ-2.3 מיליון עובדים ישראלים (להלן - מפקחי עובדים ישראלים). המפקחים הוצבו בחמישה מחוזות; מפקחי זרים נמצאו בכל המחוזות, ובראש כל מחוז עמד מרכז מחוזי לעובדים זרים (להלן - מרכז מחוזי). לגבי מפקחי עובדים ישראלים, מונו שני מרכזים מקצועיים: מרכז תחום תנאים סוציאליים ומרכז תחום שוויון הזדמנויות ומניעת הטרדה מינית, הממונים על מפקחי תנאים סוציאליים ומפקחי תחום שוויון הזדמנויות, בהתאמה. משרדי הנהלת האגף והמטה נמצאים בירושלים⁷. במשרדי האגף בתל אביב נמצא מוקד הדיווח, המרכז את דיווחי המפקחים מפעילותם בשטח, ומסייע להם במידת הצורך.

7 משרדי הנהלת האגף כוללים גם את יחידת רישום התיקים, ענף קנסות מינהליים והתיקיה של האגף.

יעדי אגף האכיפה

מימוש המטרה המרכזית של אגף האכיפה ניתן להשגה על ידי קביעת יעדי אכיפה שנתיים ותכנית עבודה שנתיים, הממקדים את הפיקוח והאכיפה למגזרי אוכלוסייה ולמעסיקים אשר יש סכירות גבוהה שאינם מקיימים את החוק.

הביקורת העלתה, שיעדי האכיפה השנתיים, כפי שבאו לידי ביטוי בתכניות העבודה השנתיות של אגף האכיפה, היו כלליים, נקבעו באקראי וללא קשר להתפלגות הפרת החוק במשק; הם לא מיקדו את הפיקוח והאכיפה לקבוצות אוכלוסייה או למעסיקים שלגביהם יש הסתברות גבוהה להפרת החוק.

בניית תכנית עבודה

כדי לבנות תכנית עבודה למערך האכיפה המכוונת להשגת מועילות מרבית, על אגף האכיפה להתבסס על מידע רחב ככל האפשר הנוגע להתפלגות הפרת החוק במשק - מידע אותו ניתן לקבל ממקורות שונים, ובהם: מידע סטטיסטי ומחקרי, ובכלל זה נתונים של הלמ"ס, מחקרים שונים שנערכו באקדמיה או במשרדי הממשלה בכלל, ובמשרד העבודה בפרט; מידע הנצבר בגופים וולונטריים וסטטוטוריים העוסקים בזכויות עובדים. בקביעת יעדים וגיבוש של אופן האכיפה יש לשקול היבטים משפטיים ומערכתיים בשיתוף עם הלשכה המשפטית של המשרד, בהיות אגף האכיפה והלשכה המשפטית מערך שפעילויותיו שלובות אלו באלו (ראו בהמשך).

הביקורת העלתה, שבפעילותו של אגף האכיפה לקראת הכנת תכניות העבודה שלו, לא פעל האגף לאיסוף מידע על נתוני המשק בכל הנוגע להפרות חוקי העבודה; לא הסתייע במידע מגופים וולונטריים ומוסדיים העוסקים בזכויות עובדים; לא שיתף את הלשכה המשפטית בקביעת יעדים ותכניות העבודה.

עוד יצוין, כי מעדויות שהתקבלו במשרד מבקר המדינה מארגונים וולונטריים וסטטוטוריים העוסקים בהיבטים שונים של הגנה על עובדים, עולה כי האגף לא שיתף פעולה עם גופים אלו. במקום להסתייע במידע אשר מצוי בידיהם כדי לגבש תפיסה מערכתית לטיפול בהפרות חוק עמן מתמודדים כל הגופים, בפועל, מערכות היחסים של אגף האכיפה עם הגופים הללו הגיעו למעשה לכדי נתק מוחלט, או אף חמור מכך - לכדי האשמות הדדיות בטיפול כושל באירועים שונים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2003 ציין משרד התמ"ת, כי יש כוונתו להשתמש במקורות מידע מארגונים וולונטריים ובכוונתו לבדוק ולדון במערכת היחסים עמם. המשרד ציין, שקיים שיתוף פעולה שוטף והדוק בין הלשכה המשפטית של המשרד לבין ארגונים אלה, הן בתחום של ביקורת האכיפה על חוק עבודת הנוער והן בהתייעצות הדדית לגבי כלים של חקיקה.

תכנית עבודה מפורטת וממוקדת

היעדים והמטרות של אגף האכיפה, כפי שנקבעו בתכנון השנתי, ומידע שוטף המגיע ממקורות שונים אמורים להתגבש, באופן שוטף, לתכניות עבודה מפורטות, אשר מטרתן להפנות את

המפקחים למעסיקים במקומות עבודה ספציפיים אשר בהם ישנה הסתברות גבוהה לאיתור הפרת החוק. בנוסף, יש צורך בתיק נתונים לכל מקום עבודה שיכיל - נתונים בסיסיים על מקום העבודה, ומידע נוסף, כגון: פרטים על המעסיקים במקום העבודה המצויים בידי המשרד, תוצאות ביקורי פיקוח קודמים, והיתרים שניתנו למעסיק להעסקת עובדים. תיק הנתונים אמור לשמש כבסיס לתכנון העבודה ולביצוע האכיפה בידי המפקח.

הביקורת העלתה, כי בידי אגף האכיפה היו מאגרי מידע לגבי מעסיקים בחלק מתחומי הפעולה בהם האגף עוסק; אולם, האגף לא נעזר במאגרים אלו בבניית תכנית העבודה או בהספקת מידע בסיסי למפקחים על מקומות העבודה שבהם ביקרו. ככלל, תכניות העבודה החודשיות של הצוותים השונים של מפקחי עובדים זרים, המפורטות לכל יום עבודה, שערכו המרכזים המחוזיים, כללו רק את שמות היישובים שבהם היה על הצוותים לבקר בכל יום מימי החודש. לרברי המרכזים המחוזיים, התכניות נערכו ידנית, ללא התבססות על מאגר מידע כלשהו, על פי ניסיונו האישי של המרכז המחוזי. תכניות אלו לא כללו שמות של מקומות עבודה ספציפיים, כלומר שני צוותים שביקרו באותה עיר יום אחרי יום או אף באותו יום, היו עלולים לבקר במקומות עבודה זהים. רק במהלך יום העבודה הופנו המפקחים למקומות עבודה ספציפיים על בסיס מידע נוסף שאסף המרכז המחוזי באופן מקומי - זאת, על סמך תלונות שהגיעו לאגף, עדויות עובדים על מקומות עבודה קודמים, מידע מהמשרדה ועוד. בנוסף, יזמו צוותי המפקחים בשטח, לפי שיקול דעתם, בדיקה במקומות עבודה.

זאת ועוד, בתחילת שנת 2003 הושמשה באגף האכיפה מערכת ממוחשבת חדשה שאיפשרה התחברות אליה מחלק ממחוזות האגף. אולם, עד למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2003, הייתה המערכת חסומה לשליפת דוחות בפני המחוזות, על פי הנחיית מנהלת האגף, כך שהמרכזים המחוזיים לא יכלו להשתמש במידע המצוי במערכת לצורך בנייה מושכלת של תכניות עבודה.

מהאמור לעיל עולה, כי אופן ביצוע האכיפה באגף האכיפה לא התבסס על תכנון מפורט של מקומות עבודה לבדיקה, ועל מידע רלוונטי המצוי במאגרי מידע שבידי האגף. בהליך סדור של תכנון מפורט לביצוע ביקורות ממוקדות יש כדי להגביר את המועילות.

בתשובתו מנובמבר 2003 למשרד מבקר המדינה ציין משרד התמ"ת, כי "הנהלת המשרד החלה במהלך יסודי של גיבוש תהליכי הכנת תכניות עבודה המבוססות על הגדרות קונקרטיות של מטרות, מדדי הצלחה ויעדים לכל יחידות המשרד... המעקב הרבעוני... אמור לעקוב אחר ביצוע תכניות העבודה בהתאם ליעדים, מתוך גישה של תוצרים ותפוקות ולא של תשומות".

בקרה

כדי שתכנון ייושם ויושגו היעדים שארגון הציב לעצמו, צריך שהתכנון ילווה בתהליך בקרה מובנה על שלבי הביצוע. מערכת בקרה אמורה לתת משוב מידי, כך שסטייה אפשרית או ממשית מהתכנון תתוקן מבעוד מועד.

עובדים זרים

כאמור, לקראת כל יום עבודה הנחה המרכז המחוזי את הצוותים לגבי היישובים שעליהם לבקר על פי תכנית העבודה החודשית שנקבעה מראש. במהלך יום העבודה, היו אמורים הצוותים לדווח

למוקד הדיווח על כל כניסה לאתר ויציאה ממנו, ולרשום את הפעילות בדרך דיווח יומי בהתאם. כמו כן, בסוף יום העבודה קיבל מוקד הדיווח מכל צוות מפקחים, על פי דרישה, דיווח, באמצעות מערכת הקשר, על תוצאות יום העבודה ברמה כמותית, קרי באיזה אזור עבד, עם או בלי משטרה, כמה אתרים נבדקו, כמה דוחות נרשמו למעסיקים (כלומר כמה תיקי חקירה נפתחו), כמה עובדים נרשמו בדוח ועוד.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה:

1. במרבית המקרים לא פעלו מפקחי אגף האכיפה ביישובים שנקבעו להם בתכנית העבודה. יצוין, כי שיטת העבודה של המפקחים, כפי שתוארה בידי המרכזים המחוזיים לצוות מבקר המדינה במהלך הביקורת, אף לא חייבה את המפקחים להיצמד למקומות עבודה ספציפיים, אותם הורו להם המרכזים לבדוק.
2. למרכזים המחוזיים ולמנהלת אגף האכיפה לא היה למעשה פיקוח ובקרה על פעילויות המפקחים במהלך היום, למעט האפשרות ליצור עמם קשר באופן יזום. ככלל, הדיווחים היומיים שהעבירו המפקחים למוקד הדיווח לא הועברו לידי המרכזים המחוזיים, וכתוצאה מכך לא נעשתה בדיקה שיטתית ובקרה על הנתונים שנמסרו בידי המפקחים; גם אם נעשתה בדיקה, היא לא תועדה.
3. המפקחים לא תיעדו ביקורים במקומות עבודה שלא העלו ממצאים; כתוצאה מכך, לא נשמר באגף מידע אודות מקומות עבודה אלו.
4. לא נמצא תיעוד לכך שהנהלת אגף האכיפה ביצעה בקרה מקצועית על איכות עבודתם של המפקחים בשטח; לא נמצאה באגף תכנית ביקורת מסודרת, ואף לא תיק עם סיכומי ביקורות שנעשו והלקחים שהופקו מבידיקות אלו.

עובדים ישראלים

תכניות העבודה למפקחי עובדים ישראלים נערכו בידי המפקחים עצמם על פי תלונות שהתקבלו ועל פי אזור האחריות שלהם. באכיפת החוקים על מעסיקי עובדים ישראלים פתחו המפקחים תיק חקירה בכל ביקור במקום עבודה - אם היו ממצאים ואם לאו (זאת, בשונה מהשיטה הנהוגה לגבי עובדים זרים), אולם רק תיקים עם ממצאים הועברו לבחינת המחלקה המשפטית. בתיקים ללא ממצאים לא נעשתה בקרה, אף לא של מרכז התחום.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שמנהלת אגף האכיפה תגדיר תכניות עבודה מפורטות וממוקדות למקומות עבודה, בליווי מידע רחב ככלל הניתן על מקומות העבודה למפקחים היוצאים לשטח. מן הראוי, שהנהלת האגף תעביר תכניות אלו למפקחים בכל מועד שתמצא לנכון, ותודא את ביצוען. כמו כן, מן הראוי שתבנה כלי בקרה שיהיו זמינים לכל הרמות הממונות על עבודת המפקחים, ובכלל זה בקרה מסוימת על תיקים ללא ממצאים; למשל: תיעוד מפורט של פעילות המפקחים, שהוא אמצעי בסיסי לשליטה ובקרה.

תיק נהלים

אחד מהכלים הבסיסיים שעל פיו פועל ארגון מסודר הוא יצירת נהלים וריכוזם בתיק נוהלי הארגון. תיק נהלים משמש בסיס עבודה בארגון, והוא אמור להתעדכן מפעם לפעם בהתאם לשינויים

הנערכים בארגון. הנהלים אף משמשים תקן בסיסי לבקרה, שאליו מושווית הפעילות בפועל. ספר נהלים מעין זה חשוב במיוחד בעת שמספר רב של עובדים חדשים נקלטים בארגון - כפי שקרה באגף האכיפה במהלך 2002-2003 - להם נדרש ספר אמין, עליו יוכלו לבסס את עבודתם בראשית הדרך.

הביקורת העלתה, כי ספר הנהלים הקיים באגף כולל: נהלים כפולים, הסותרים זה את זה, לאותם אירועים; נהלים שאינם תקפים זה מכבר; נהלים ללא תאריך, ולכן לא ברור איזה נוהל תקף ואיזה פג תוקפו; מסמכים כפולים רבים ומסמכים שאינם נוהלי עבודה כלל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2003 ציין משרד התמ"ת, כי המשרד פועל להכנת תיק נהלים מסודר באמצעות חברה חיצונית.

מועילות האכיפה של מערך האכיפה

תהליך אכיפת חוקי העבודה מורכב מרצף של פעולות המבוצעות בידי מפקחים ותובעים של הלשכה המשפטית (להלן - מערך האכיפה): תפקידם של המפקחים הוא לבדוק, במקומות העבודה בהם הם מבקרים, קיומן של הוראות החוקים עליהם הם מופקדים; לגבות עדויות מעובדים וממעסיקים; לתפוס מסמכים רלוונטיים; ולהחליט אם לפתוח תיק חקירה בהתאם לממצאים. תיקי חקירה של מעסיקי עובדים זרים מועברים לטיפולם של מפקחים המשמשים כחוקרים, היושבים במשרדי אגף האכיפה, אשר תפקידם להמשיך בגביית עדויות מהמעסיקים, באיסוף מידע רלוונטי על המעסיקים ובגיבוש תיק החקירה עד להעברתו ללשכה המשפטית. יצוין, שבתיקים של מעסיקי עובדים ישראלים משלימים המפקחים את עבודת גיבוש התיק בעצמם. תיקי החקירה מועברים לתובעים בלשכה המשפטית, הבוחנים את התיקים ומחליטים אם יש די ראיות לצורך נקיטה של הליך משפטי. התובעים עשויים להחליט על סגירת התיק בהיעדר ראיות לביצוע עבירה, או על הגשת כתב אישום, או על הטלת קנס מינהלי בהתאם לחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, והתקנות מכוחו⁸ הקובעים כי עבירות לפי חוק עובדים זרים, חוק שכר מינימום והוראות מסוימות בחוקי העבודה האחרים, הן עבירות מינהליות. במקרה זה יוחזר התיק לאגף האכיפה לצורך ביצוע הטלת הקנס.

כדי לבדוק כמותית את התפוקות של אגף האכיפה, מן הראוי להציב מדדים אחדים המשקפים את מועילות האכיפה במשאבים נתונים, כגון: שיעור המעסיקים, אשר ננקטו כנגדם הליכים משפטיים כלשהם (קנס מינהלי או כתב אישום) בגין אי-ציות לחוקי העבודה, מתוך כלל המעסיקים שנבדקו (להלן - שיעור התפיהה); שיעור העובדים כלפיהם נמצאו ממצאים על הפרת החוק וננקטו הליכים משפטיים נגד מעסיקיהם, מתוך כלל העובדים שנבדקו (להלן - שיעור האיתור). יודגש, שכדי לנקוט הליך משפטי כנגד מעסיק מפר חוק, יש צורך הן בהחלטת המפקחים כי יש ממצאים לכאורה כנגדו, והן בהחלטת המחלקה המשפטית כי יש די ראיות לנקיטת ההליך המשפטי; יצוין, כי שילוב של שני המדדים האמורים משקף הן את מועילות האכיפה לגבי המעסיקים מפירי החוק והן את מועילות האכיפה לגבי העובדים כלפיהם הופר החוק. כמו כן, ראוי להשתמש במדדים המתאימים למשך

8 תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - העסקת עובדים זרים שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים), התשנ"ב-1992.

הטיפול בתיק חקירה, ובהם: משך הטיפול הממוצע של מערך האכיפה במעסיק שהפר את החוק לכאורה (להלן - משך הטיפול הממוצע); וכן שיעור תיקי החקירה שהניבו הליכים משפטיים בחלוקה לפי פרקי זמן, כגון עד 6 חודשים מיום פתיחת התיק, 7 - 12 חודשים מיום פתיחת התיק, 12 חודשים ויותר מיום פתיחת התיק (להלן - התפלגות משך הטיפול).

כדי לאכוף את חוקי העבודה באופן מועיל, על מערך האכיפה לבנות שיטת עבודה ממוקדת המבוססת על מידע וטכניקות לאיסוף מידע, ולוודא רמת מומחיות ויעילות גבוהה של מערך האכיפה, שתגדיל את שיעור התפיסה ושיעור האיתור ככל שאפשר על פני זמן, וכן תקצר, ככל הניתן, את משך הטיפול בתיק חקירה של מעסיק המפר חוק לכאורה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003 ציין משרד התמ"ת, כי בנוסף למדדי הביצוע אשר צוינו בדוח זה, מדדים אחרים בהם יש להתחשב לבחינת מועילות האכיפה הם עומק וחומרת ההפרה, וכן מדרג עלות-תועלת למרכיבי האכיפה השונים.

להלן נתונים על המועילות של מערך האכיפה בכל הנוגע לאכיפת חוקי העבודה על מעסיקים של עובדים זרים ולאכיפת חוק שכר מינימום על מעסיקי עובדים ישראלים, בהתאם למדדים שהוגדרו לעיל:

אכיפת חוקי העבודה על מעסיקי עובדים זרים

1. בשנים 2001-2002 שהו בישראל על פי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) כ-240,000 עובדים זרים, מהם כ-60% לא-חוקיים⁹, אשר מעסיקהם הפרו את הוראת סעיף 2(א) בחוק עובדים זרים. יצוין, כי שיעור העסקת עובדים זרים גבוה במידה ניכרת מהממוצע הכלל-ענפי בענפים מסוימים, ובהם - בנייה, חקלאות, סיעוד¹⁰, מלונאות והסעדה (להלן - הענפים).

הביקורת העלתה, כי מדדי הביצוע על פיהם עבד אגף האכיפה, עבור עובדים זרים, היו: מספר העובדים שנבדקו, מספר האתרים שנבדקו, ומספר העובדים עבורם נבדקו קיום שכר מינימום ותנאי הלנה - מדדים המשקפים את היקפי הבדיקות שנעשו ולא את מועילותן.

עוד העלתה הביקורת, שבשנים 2001-2002, בממוצע, לגבי 39 עובדים זרים מבין כל 100 עובדים זרים שאגף האכיפה בדק את קיום החוק כלפיהם, ננקטו הליכים משפטיים כנגד מעסיקהם בגין הפרות של הוראות שונות של חוק עובדים זרים, ובהם: העסקה לא-חוקית, היעדר אישור רפואי, היעדר חוזה עבודה כנדרש, אי-הספקת מגורים הולמים, והיעדר מסמכים נדרשים¹¹. מכאן, ששיעור האיתור היה כ-39% מכלל העובדים שנבדקו לעומת שיעור העובדים הזרים הלא-חוקיים במשך שהוא כ-60%. יצוין, ששיעור התפיסה לא נבחן בידי משרד מבקר המדינה עקב מחסור בנתונים סטטיסטיים לגבי התפלגות שיעור הפרת חוקי העבודה בקרב מעסיקי עובדים זרים.

9 למ"ס, הודעה לעיתונות, יוני 2003.

10 אגף האכיפה אינו אוכף את חוק עובדים זרים בבתים פרטיים.

11 כמפורט בתקנות עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (מסמכים נוספים), התש"ס-2000.

2. זאת ועוד, הביקורת העלתה, כי לאגף האכיפה נמסרים כמה דיווחים עם נתונים שונים על אותם אתרים, דבר המעורר ספק לגבי אמינות הנתונים על התפוקות של האגף. כך הועלה, שבמניין האתרים בהם ביקרו מפקחי עובדים זרים נספרו פעמיים אתרים אשר בהם נמצאו עובדים זרים ועובדים פלסטינים; כך, מספר האתרים שנבדקו, כפי שהוצג בכיצועי אגף האכיפה, היה גדול ממספר האתרים שנבדקו בפועל.

3. מרכיב חשוב במועילות האכיפה הוא מהירות הפעולה של השלטונות כלפי מפירי חוק. הביקורת העלתה, כי משך הטיפול הממוצע של מערך האכיפה במעסיק עובדים זרים המפר חוק - הזמן מיום ביקור המפקחים ועד להטלת הקנס המינהלי¹² - הוא 533 יום, קרי מעל שנה וחמישה חודשים. שיעור תיקי החקירה שהניבו קנס בתוך 6 חודשים מיום פתיחת התיק הוא 2%; מעל 6 חודשים ועד שנה - 21%; ומעל שנה - 77%. נמצאו גם מקרים שבהם חלפו למעלה מ-3 שנים בין ביקור המפקחים במקום העבודה למועד הטלת הקנס.

על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מעסיק שהוטל עליו קנס היה רשאי, בין היתר, להגיש בקשה לביטול קנס¹³ (להלן - הנחיות היועץ המשפטי לממשלה). ואכן, שיעור ניכר מהמעסיקים הנקנסים הגישו בקשות לביטול הקנס. יצוין, כי עד כניסתו לתוקף - במהלך דצמבר 2003 - של חוק העבירות המינהליות (תיקון מס' 4), התשס"ג - 2003, לא הוסדר בחוק נושא ביטול קנס מינהלי. עם כניסתו של התיקון האמור, רשאי נקנס להגיש לתובע, שהיועץ המשפטי הסמיכו, בקשה לביטול הקנס בתוך 30 יום.

הביקורת העלתה, שרק לאחר כ-10 חודשים¹⁴ בממוצע מהטלת הקנס המינהלי החליט התובע במחלקה המשפטית בבקשה לביטול קנס. יוצא אפוא, שבתיקי חקירה בהם הוגשה בקשה לביטול קנס והבקשה נדחתה, משך הזמן הכולל ממועד העבירה ועד לדרישה המחודשת לתשלום הקנס הגיע לשנתיים ושלושה חודשים בממוצע.

בביקורת נמצאו מקרים בהם נדחתה בקשתו של הנקנס לבטל קנס מינהלי, והנקנס חזר ופנה פעמיים נוספות בבקשה לבטל את הקנס, כך שמשך הזמן עד לדיון בבקשה התארך לארבע שנים ממועד ביקור המפקחים במקום העבודה.

חסמים בתהליך האכיפה

תהליך הטיפול בתיק חקירה הוא מורכב, וכאמור, משך הזמן עד לסיומו ארוך. לכן מתחייב היה שיעשה ניתוח של התהליך כולו. אולם, הביקורת העלתה, כי משרד התמ"ת (ובעבר משרד

12 בהתאם לחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985.

13 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה להפעלת חוק העבירות המינהליות (60.004) מאי 1987, בסעיף 5.8.2.

14 על בסיס כלל הדיונים בלשכה המשפטית שהתקיימו בשנים 2002 - 2003 בבקשות לביטול קנס.

העבודה) לא ביצע ניתוח שיטתי ומקיף שמטרתו איתורם והתרתם של "צווארי הבקבוק" לאורך שלבי הטיפול בתיק חקירה.

להלן חסמים אחדים בתהליך שאיתר משרד מבקר המדינה:

1. **מספר החוקרים**: נכון לאוגוסט 2003, הועסקו 75 מפקחים בתחום עובדים זרים בצוותים הפועלים בשטח, שעיקר עבודתם מתבטאת בפתיחת תיקי חקירה, לעומת 9 חוקרים המבצעים, כאמור, את עיקר עבודת הגיבוש של התיק עד למסירתו למחלקה המשפטית, ובכלל זה איסוף מידע רלוונטי נוסף, חקירה וגביית עדויות מהמעסיקים. הקצאה זו של כוח אדם בידי מנהלת האגף - ביחס של 1:8 בין מספר מפקחי השטח לבין מספר החוקרים, בהתחשב בעובדה שזמן גיבוש תיק חקירה ארוך באופן ניכר מזמן פתיחת תיק, יוצרת צוואר בקבוק אצל החוקרים; ואמנם, הועלה כי במהלך שנת 2002 שהה תיק חקירה שבעה חודשים במוצע אצל החוקר עד לסיום הטיפול בו.

2. **עיכובים טכניים בטיפול בתיק חקירה**: הועלה, שאחד המרכיבים בעיכוב הטיפול בתיקי החקירה היה טכני גרידא - הסעה פיזית של התיקים הלוך ושוב בין תל אביב לבין ירושלים לצורך רישום ותיק. יצוין, שתהליך הטיפול בתיקי חקירה בנוגע למעסיקים של עובדים ישראלים היה אף ארוך יותר מזה של מעסיקי עובדים זרים - התיק נדרש לעתים ל-11 "תחנות עובדים" במערך האכיפה, ובמחציתן שונע התיק הלוך ושוב בין תל אביב לבין ירושלים.



מהאמור יוצא, שמערך האכיפה נמדד בכמות מקומות העבודה ובמספר העובדים אותם בדקו המפקחים, ולא במועילות של בדיקות אלו - מקומות העבודה בהם אותרו מעסיקים מפירי חוק וננקטו כנגדם צעדים משפטיים בפרק זמן סביר, ושיעור העובדים אשר כלפיהם הופר החוק מתוך כלל העובדים שנבדקו. כמו כן, לא הייתה התייחסות למשך הזמן לטיפול בתיק חקירה שנפתח, והתפלגות משכי הטיפול בתיקים. שיטת מדידה זו גרמה להעדפה של הגדלת כמות תיקי החקירה, על פני התמקדות בטיפול בתיקי החקירה שכבר נפתחו, ומיצוי ההליכים בהם בזמן הקצר ביותר; בפועל גרמה השיטה למועילות נמוכה של האכיפה.

לדעת משרד מבקר המדינה, תכנון עבודה ממוקד של אגף האכיפה על בסיס מידע מוקדם אמור לשפר את שיעורי התפיסה והאיתור, ויאפשר הפניה של משאבי כוח אדם להתרת צווארי בקבוק.

הוועדה לביטול קנס מינהלי

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה קובעות, כי "אדם אשר קיבל טופס תשלום קנס מינהלי, והוא פנה בבקשה לבטלו בנימוק של טעות בעצם הטלת הקנס או בנימוק של חוסר אחריות פלילית, תועבר הפנייה אל המפקח או אל הרשם, והוא יעביר אותה בצירוף הערותיו לביורר של היועץ המשפטי של המשרד או היחידה, ויפעל בהתאם להנחיותיו." יצוין, כי במסגרת תיקון מס' 4 לחוק העבירות המינהליות, התשס"ג-2003, שונו העילות לביטול הקנס המינהלי. כאמור, תיקון זה נכנס לתוקף בדצמבר 2003.

הביקורת העלתה, כי ב-9.10.98 החליט יו"ר המינהלה, בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה אשר ייחד את הסמכות לביטול קנסות ליועץ המשפטי של משרד העבודה, על הקמת "הוועדה לביטול קנס מינהלי - העסקת עובדים שלא כדין" (להלן - הוועדה); חברי הוועדה, אותם מינה יו"ר המינהלה, היו: מנהלת אגף האכיפה (מ"מ דאז), נציג היחידה, ונציג הלשכה המשפטית. על פי כתב המינוי וההסמכה של יו"ר המינהלה, "הוועדה תונחה בשיקוליה לביטול קנס מינהלי על פי נהלי העבודה והנחיות היועץ המשפטי לממשלה".

יצוין, כי ימים אחדים לאחר הוצאת כתב המינוי לוועדה הראשונה, הפנה מנכ"ל שירות התעסוקה דאז את תשומת לבו של יו"ר המינהלה להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, כאמור. מכתב זה הופנה, בין השאר, גם לשר העבודה והרווחה דאז. למרות זאת, פעלה הוועדה במשך קרוב לשלוש שנים. רק לאחר כניסתו לתפקיד של היועץ המשפטי הנוכחי של משרד התמ"ת (ובעבר של משרד העבודה), בפברואר 2002, הוא הורה להפסיק את פעילות הוועדה, והדיון בבקשות לביטול קנסות עבר לתובע במחלקה המשפטית.

מהאמור יוצא, שיו"ר המינהלה הקים ועדה שדנה בביטול קנסות מינהליים, שעה שהסמכות לביטול קנסות הייתה אמורה להיות מופעלת רק בידי היועץ המשפטי של משרד העבודה.

ביטול קנסות בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה: הביקורת העלתה, שבפועל הסיבות לביטול קנסות לא עלו בקנה אחד עם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, והיו קנסות שהסיבות לביטולן היו: עבירה ראשונה; מוסד התומך בנזקקים; מצב כלכלי קשה אשר אינו מאפשר תשלום קנס; הבעת חרטה והתחייבות שלא לחזור על העבירה.

התערבות עובדי לשכת שר העבודה והרווחה בעבודת הוועדה: בנוסף לעובדים המקצועיים של משרד ממשלתי, יכולים השר והמנכ"ל למנות לעצמם עוזרים ויועצים. על נושאי משרה אלה, המכונים לעתים "משרות אמן", חלות מגבלות שתכליתן לשמור על הפרדה בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי של המשרד. על פי הוראות התקשי"ר ותקנון כספים ומשק (התכ"ם), הם אינם נמנים עם הסגל המקצועי ואינם רשאים להיות מעורבים בפעולות הביצוע של המשרד.

בביקורת הועלו מקרים מספר שבהם היפנו עובדים מלשכת שר העבודה והרווחה דאז - ח"כ אלי ישי - אל הוועדה בקשות לביטול קנסות בצירוף מכתבי לוואי בהם נאמר, לדוגמה: "הנ"ל במצוקה גדולה, הגיש בקשה ומכתב שמצטער ושלא ידע וכו', ובכל זאת דחו את בקשתו, לטיפולך המהיר אודה!"; "נותרו עוד 3 ימים לתשלום הקנס, לטיפולך המהיר והמסור אודה"; "עוזר השר מבקש את עזרתך הדחופה למכתב הנ"ל. לטיפולך המסור אודה". חלק מהבקשות נגעו למוסדות דת ואולמות שמחה שהעסיקו עובדים זרים בניגוד לחוק. ואכן, בעקבות הפניות הללו של עובדים מלשכת השר אל הוועדה, החליטה הוועדה לבטל קנסות מינהליים, וזאת משיקולים שלא נזכרו בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, כגון: המעסיק הוא ישיבה; הוא מלכ"ר; הישיבה התחייבה שלא להעסיק שוב עובדים זרים.

יש טעם לפגם בכך שעובדים בלשכת השר פנו לוועדה בעניין בקשות של הנקנסים, לביטול קנס מינהלי. מן הראוי היה שהמבקשים ייפנו אל הוועדה במישרין, בלי תיווכו של מי מעובדי לשכת השר. מעורבותם של עובדים בלשכת השר בהגשת בקשות לוועדה לביטול קנסות בתוספת התייחסות לבקשה, היה בה כדי לשרר לוועדה שהבקשות זוכות לאהדה של השר או לשכתו, גם אם הדבר לא היה כן.

בתשובתו של שר העבודה והרווחה דאז, ח"כ אלי ישי, למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2003, הוא הבהיר כי מקובל עליו כי יש להקפיד על אי-התערבות עובדי לשכת השר בפעולות הביצוע המקצועיות של המשרד; בכל הנוגע למקרים הספציפיים שהוזכרו בטישת דוח הביקורת, הסביר השר כי לא ידע עליהם, אך הוא מניח כי עובדי הלשכה העבירו את הפניות שהגיעו ללשכה לאחר שהגורם המקצועי המוסמך, לאמור המינהלה לטיפול בעובדים זרים, הנחתה אותם לעשות כן.

בתשובותיהם של עוזרי השר למשרד מבקר המדינה הסבירו העוזרים, כי הסיוע היה טכני בהעברת הבקשות לוועדה, וכי הדבר נעשה בצורה רשמית ומתועדת ודרך הגורמים המקצועיים במשרד, ובלי להתערב בשיקוליהם המקצועיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, העברת הפניות בתוספת מכתבי לוואי כאמור, אינה יכולה להתפרש כפעולה טכנית גרידא.

אכיפת חוקי עבודה על מעסיקי עובדים ישראלים

חוק שכר מינימום

"מטרותיו העיקריות של חוק שכר מינימום הן לאפשר לעובדים רמת חיים יחסית מינימלית, ולצמצם את ממדי העוני בישראל"¹⁵. שכר המינימום בישראל מוגדר כשכר החודשי המינימלי אותו זכאי עובד לקבל ממעסיקו (עבור משרה מלאה, או שכר יומי, או שכר לשעה; זאת בהתאם למספר ימי עבודתו או שעות עבודתו). שכר המינימום לחודש הוא בשיעור 47.5% מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, התשכ"ח-1968. יצוין, כי ההכרה בחשיבותו של שכר מינימום אינה ייחודית לישראל. הסדרים וחוקים לגבי שכר מינימום נהוגים במרבית הארצות המפותחות.

עובדים הנפגעים מאי תשלום שכר מינימום הם בדרך כלל העובדים החלשים ביותר, מהשכבות הפגיעות ביותר, אשר אין ביכולתם לעמוד על זכויותיהם מול המעסיק מחשש לאבד את מקום עבודתם. בעידן מתמשך של מיתון מספר העובדים הנכללים בקבוצה זו גדל, ותפקידה של המדינה בהגנה על עובדים אלו משמעותי יותר מאשר בתקופות שגשוג. על פי נתונים של גופי מחקר שונים, ניתן לפלח את שכירות העובדים הנפגעים מאי קיום חוק שכר מינימום על פי ענפים, אזורים גיאוגרפיים, לאום, השכלה, וסוג אוכלוסייה. לדוגמה, ממחקר של בנק ישראל¹⁶ עולה, כי רמת אי-הציות לחוק שכר מינימום גבוהה בייחוד במקומות עבודה קטנים (6 עובדים בממוצע), ובעיקר כלפי עובדים זרים וערבים. שכירותם של בעלי השכלה נמוכה בקרב מקבלי שכר נמוך גבוהה באופן ניכר ממשקלם באוכלוסיית השכירים, כלומר קיים קשר הדוק בין השכלה ירודה ובין שכר נמוך. על פי דוח הוועדה הציבורית לבחינת שכר מינימום בישראל¹⁷ (להלן - הוועדה הציבורית), בתעשייה שיעור המשתכרים עד שכר מינימום הוא כ-10%, בענפי הטכסטיל וההלבשה - כ-50%, בשירותים האישיים - כ-53% ובשירותי הסעדה ומלונאות - כ-20%. על פי מחקרים שנעשו בחו"ל, האוכלוסיות הפגיעות מאופיינות בדרך כלל ברכיב הון אנושי נמוך יחסית ובעלות גיוס נמוכה

15 ד"ר ד. גוטליב, ד"ר ק. פלוג ונ. קסיר, הצעה לשינוי המדיניות בנושא שכר מינימום, בנק ישראל, 2000.
 16 שם, עמ' 5.
 17 דוח הוועדה הציבורית לבחינת חוק שכר מינימום בישראל, שהוגש לשר האוצר, יו"ר הסדרות העובדים החדשה, יו"ר לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים ביולי 2000.

יחסית. לפיכך, המעסיק נוטה לגייס ולפטר עובדים מסוג זה בתדירות גבוהה יחסית, ואם הוא לא עושה זאת, הדבר בא לידי ביטוי בהענקת תנאי שכר פחות טובים מהמקובל בשוק.

1. פוטנציאל האכיפה: הסנקציות בחוק שכר מינימום הן מן הרחכות במשפט העבודה, והן כוללות את כל הסנקציות הקיימות בחוקי העבודה השונים. זאת ועוד, בתיקון לחוק¹⁸, שפורסם ביולי 2002, נקבעו מצבים עובדתיים בהם חזקה שהמעביד לא שילם שכר מינימום, ועליו הנטל לספק ראיות לכך ששילם שכר מינימום לפי החוק.

2. שיעור אי-הציות לחוק: שיעור אי-הציות לחוק שכר מינימום בישראל הוא גבוה. על פי סקרי הכנסות שכירים של הלמ"ס משנת 1999, 12%-15% מהשכירים משתכרים עד שכר מינימום. על פי סקרי הכנסות שכירים של הלמ"ס משנת 2001, 16.4% משתכרים עד שכר מינימום, ובקבוצות ספציפיות שיעור אי-הציות גבוה יותר, למשל במגזר הערבי 26.5% מהשכירים משתכרים עד שכר מינימום, או לפי ענפים - בחקלאות 32.7% מהשכירים, ובשירותי הסעדה ומלונאות - 40%.

הביקורת העלתה, שלמרות האמור, ולמרות המיתון המתמשך במשק, לא כחן אגף האכיפה אם יש מקום להגדלת היעדים באכיפת חוק שכר מינימום. בפועל, יעדי האכיפה של האגף, לא זו בלבד שלא גדלו, אלא קטנו: בשנים 2001 ו-2002 היו יעדי האכיפה של האגף פתיחת 1400 תיקי חקירה בחוק שכר מינימום בשנה, ובשנת 2003 קטן יעד האכיפה לפתיחת 1100 תיקי חקירה בלבד - ירידה של כ-20%, אף שלא חל שינוי בהיקף המשאבים שהוקצו לתחום זה.

מן הראוי שאגף האכיפה יבחן כמותית את מועילות עבודתו באמצעות מדדי ביצוע, כגון שיעור האיתור של עובדים שזכויותיהם לשכר מינימום הופרו. משרד מבקר המדינה העלה, כי מדדי הביצוע שעל פיהם עבד האגף עבור עובדים ישראלים היו מספר תיקי החקירה שנפתחו (קרי מספר ביקורים במקומות עבודה)¹⁹, ומספר העובדים שנבדקו - מדדים המשקפים את היקף פעילות האגף ולא את מועילות פעילותו.

עוד העלתה הביקורת, כי שיעור האיתור של העובדים שזכויותיהם לשכר מינימום הופרו, מכלל העובדים שנבדקו בידי מפקחי אגף האכיפה, היה כ-2.1%, לעומת שיעור התופעה במשק שהוא 16%.

לעניין זה יצוין, כי כבר בשנת 2000 ציינה הוועדה הציבורית כי הדמיון בין שיעור איתור העובדים שזכויותיהם לשכר מינימום הופרו, כפי שנמצא באגף האכיפה (כ-11%), לבין השיעור שנמצא במדגם מייצג של הלמ"ס (10%-15%) "מטריד מאד". לדעת הוועדה, הוא מצביע על מה שנראה כבחירה לא ממוקדת מספיק של מקומות העבודה והענפים אליהם מופנים המפקחים של האגף. בחירה ממוקדת יותר הייתה צריכה להניב שיעורי איתור גבוהים יותר של עובדים שזכויותיהם הופרו. לדעת הוועדה הציבורית, לא ברור שבאגף האכיפה הייתה קיימת מערכת מסודרת שתסייע באיתור אזורים גיאוגרפיים וענפי משק שבהם שיעור אי-הציות לחוק גבוה, ובמיקוד המאמצים והמשאבים המוגבלים בהם. דוחות אגף האכיפה רמזו על היעדרם של שיקולים כלכליים מנחים. על כן, המליצה הוועדה הציבורית על הגברת יעילותן של פעולות האכיפה באמצעות: התמקדות בביקורות היוזמות במקומות שבהם רב הסיכוי לעבירה על החוק; פתיחת ערוץ תקשורת קבוע בין האחראים לאכיפה במשרד העבודה לבין ארגוני המעסיקים והעובדים לגבי דרכים אפשריות

18 תיקון מס' 3 לחוק שכר מינימום, אשר התקבל בכנסת ביולי 2002 ונכנס לתוקף באוקטובר 2002.
19 בעובדים ישראלים, בשונה מעובדים זרים, נפתח תיק על כל ביקור במקום עבודה, גם אם לא היו בביקור ממצאים לכאורה.

להגברת האכיפה; ועריכת מבצעי אכיפה בענפים מועדים לעבירות. כן המליצה על פרסום בציבור של דוחות רבעוניים סטטיסטיים של אגף האכיפה והגשתם לוועדת העבודה והרווחה בכנסת.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, שאגף האכיפה לא אימץ את מרבית המלצות הוועדה הציבורית: האכיפה בנושא שכר מינימום לא מוקדה בהתאם לכל מאפייני התופעה שפורטו לעיל; האגף לא הפעיל בדרך כלל מבצעי אכיפה ממוקדים בענפים מועדים לעבירות; האגף היה בעימות עם הארגונים הוולונטריים; האגף לא פרסם דוחות רבעוניים לציבור, ואף לא הגישם לוועדת העבודה והרווחה בכנסת.



מצד אחד, שיעור אי-ציות לחוק שכר מינימום במשק הישראלי הוא גבוה, ומצד אחר, אגף האכיפה לא ניצל ביעילות ובמעילות את המשאבים המצומצמים אשר היו בידיו לאכיפת חוק זה. כך שבפועל תוצאות האכיפה של האגף היו דלות ביותר, והשתקפו בשיעור איתור של עובדים שזכויותיהם לשכר מינימום הופרו, של כ-2% בלבד מכלל העובדים שאגף האכיפה בדק. כיוון שבמגזרים מסוימים שיעור אי-הציות לחוק שכר מינימום גבוה באופן ניכר מהממוצע, גם לו עשו שם מפקחי האגף סקרים אקראיים ולא ממוקדים, יש להניח שהתוצאות היו טובות יותר באופן ניכר מאלו שהושגו.

חוק שוויון ההזדמנויות והחוק למניעת הטרדה מינית - הצורך בבחינת סדרי עדיפויות

חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה אוסר על מעביד להפלות בין עובדים או דורשי עבודה, מחמת מינם, נטייתם המינית, מעמדם האישי, היותם הורים, גילם, גזעם, דתם, לאומיותם, ארץ מוצאם, השקפתם ומפלגתם, או שירותם במילואים. אסורה הפליה בכל אחד מאלה: קבלה לעבודה; תנאי עבודה; קידום בעבודה; הכשרה או השתלמות מקצועית; פיטורים או פיצויי פיטורים; הטבות ותשלומים הניתנים לעובד בקשר לפרישה מהעבודה. כמו כן, עוסק החוק בפגיעה על רקע הטרדה מינית והתנכלות במסגרת יחסי עבודה. הפליה בין עובדים ובין דורשי עבודה, שנאסרה לפי החוק, היא עבירה פלילית.

החוק למניעת הטרדה מינית נועד "לאסור הטרדה מינית כדי להגן על כבודו של אדם, על חירותו ועל פרטיותו, וכדי לקדם שוויון בין המינים". בחוק מעוגן איסור כללי על הטרדה מינית ועל התנכלות, וכן מחייב החוק את המעסיק בנקיטת אמצעים למניעת הטרדה מינית במקום העבודה. החוק קובע, כי מעביד שלא עשה כן, יהיה אחראי בנויקין להטרדה מינית או התנכלות שעשה עובדו, או להפליה בעבודה בניגוד לחוק שוויון ההזדמנויות, שמקורה בהטרדה מינית שעשה עובדו. לפי החוק והתקנות מכוחו²⁰ נדרש המעביד: למנות אחראי שתפקידו לקבל תלונות בגין הטרדה מינית או התנכלות במסגרת יחסי העבודה, לקיים בהן בירור ולהמליץ למעביד בדבר

20 תקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעביד), התשנ"ח-1998.

הטיפול במקרה של הטרדה מינית או התנכלות במסגרת יחסי העבודה. מעביד שמעסיק יותר מ-25 עובדים יקבע תקנון שבו יפורטו עיקרי הוראות החוק והדרכים להגשת תלונות כאמור, ויפרסם את התקנון במקום בולט לעין שבשליטתו, ובמקרה הצורך יפרסם את התקנון ביותר ממקום אחד כאמור.

ממחקרים וסקרים שונים²¹ אשר נערכו בשנים האחרונות עולה, שהתופעות של הפליה מסיבות שונות בשוק העבודה ושל הטרדה מינית במקומות עבודה נפוצות למרות החקיקה העניפה בתחומים אלה. כך לדוגמה, מסקר של הרשות לקידום מעמד האישה עולה, שכ-9% מכלל הנשים העובדות חוו בשנת 2000 הטרדה מינית.

בפועל, עיקר פעילות האכיפה של האגף מתמקדת בפיקוח על קיום הוראות החוק האלה: קיום חובת פרסום תקנון לפי חוק למניעת הטרדה מינית²²; האיסור לדרוש מעובד או מדורש עבודה את הפרופיל הצבאי שלו, ודרישות התוכן והניסוח של מודעה בדבר הצעת עבודה לפי חוק שוויון ההזדמנויות (סעיפים 2א ו-8 לחוק)²³.

נושאי האכיפה המרכזיים בחוק שוויון ההזדמנויות ובחוק למניעת הטרדה מינית

על הפיקוח על ביצוע הוראותיהם של חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה והחוק למניעת הטרדה מינית, מופקדים באגף שישה מפקחים, מהם אחת היא רכזת התחום הכפופה למרכז התחום. כאמור, עיקר עבודתם מתרכז בתחומים אלה:

טיפול במודעות דרושים: על פי חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, מודעה בדבר הצעת עבודה או הכשרה מקצועית תנוסח בלשון זכר ובלשון נקבה ולא יהא בה משום הפליה על פי החוק; כמו כן, על פי החוק, חל איסור על דרישת מילוי פרופיל רפואי צבאי בשאלון קבלה לעבודה ועל שימוש בו בכל עניין הקשור לקבלה לעבודה, תנאי עבודה, קידום בעבודה וכו'.

עד יוני 2002, הצעד שהיה ניתן לנקוט כנגד מפרסמי מודעות "דרושים" מפלות היה הגשת כתב אישום לבית משפט. מאחר שבמרבית המקרים העבירה נבעה מאי-ידיעה של סעיפי החוק, וכתוצאה מכך - לאחר קבלת התרעה מהמפקחים תיקנו מרבית המעסיקים את מודעתם, והוגשו מעט כתבי אישום. כך, למשל, עד יוני 2002 הוגשו רק 9 כתבי אישום על מודעות דרושים. החל מיולי 2002 עבירה על הוראות סעיף 8 לחוק שוויון ההזדמנויות היא עבירה מינהלית, שניתן להטיל עליה קנס מינהלי קצוב בסכום של 2,500 ש"ח.

21 ג. שטופלר, "נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה בישראל", שדולת הנשים בישראל, המרכז לחקר מדיניות, ירושלים, 1999, עמ' 2-14 - נתוני המחקר מתבססים, בין השאר, על נתוני נציבות שירות המדינה, מינהל הכנסות המדינה, האגודה לזכויות האזרח. וכן, דוח בנושא "מודעות לחוק נגד הטרדה מינית ומידת היישום במקומות העבודה", מכון גיאוקרטוגרפיה עבור הרשות לקידום מעמד האישה, 2001.

22 המשטרה מופקדת על האכיפה במישור הפלילי בנוגע לחוק למניעת הטרדה מינית. משרד התמ"ת (ובעבר משרד העבודה) נוקט פעולות אכיפה במישור הפלילי כלפי מעסיק שעל רקע הטרדה מינית הפלה בין עובדיו, או בין דורשי עבודה, בניגוד לאיסור הקבוע בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה (התנכלות). חלוקת סמכויות החקירה והתביעה בין שני הגופים גובשה על ידי הפרקליטות (בשנת 1999), כך שאם מרכז הכובד של התלונה מצוי בנושא הטרדה מינית - חקירת העבירה בתחום המשטרה; אם מרכז הכובד מצוי בנושא התנכלות, כהגדרתה בחוק למניעת הטרדה מינית, יועבר החומר לטיפול משרד התמ"ת (ובעבר משרד העבודה).

23 מנתוני האגף עולה, שמבין 130 תלונות שהתקבלו במהלך שלוש השנים האחרונות, הגיש משרד העבודה שלושה כתבי אישום בלבד באשר להפרת חוק שוויון ההזדמנויות. זאת, בשל הקושי להוכיח, ברמת ההוכחה הנדרשת במשפט פלילי, עבירה של הפליה לפי חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה.

אגף האכיפה אכף סעיף זה של החוק לגבי מודעות דרושים באמצעות מפקח האחראי לסריקת מודעות הדרושים בעיתונים הגדולים ובמקומונים מדי שבוע, ובאמצעות שתי מפקחות אשר אחראיות להטלת קנס, כאמור.

מנתוני האגף עולה, שבשנים 2001-2002 נפתחו כ-2,600 תיקי חקירה כנגד מעסיקים בשל הפרת חוק שוויון ההזדמנויות, אשר מרביתם בגין מודעות דרושים ושאלוני קבלה לעבודה. בממוצע, בכ-36% מתיקי החקירה ננקטו הליכים משפטיים. יצוין, כי מדברי רכות תחום שוויון לצוות מבקר המדינה עולה, כי מובחנת ירידה ניכרת בעבירות על החוק בכל הנוגע להפליה במודעות דרושים, וידיעת החוק בקרב המעסיקים גדלה בשנים האחרונות.

תליית תקנון לפי החוק למניעת הטרדה מינית: אגף האכיפה אוכף בפועל את החובה לתלות את התקנון על פי החוק למניעת הטרדה מינית באמצעות ביקורי המפקחים במקומות עבודה קטנים וגדולים למציאת אותם מקומות עבודה המעסיקים מעל 25 עובדים, שכן רק עליהם חלה החובה האמורה. על פי נוהלי האגף, חובה על המפקחים לחזור לביקור נוסף לאחר כשבועיים, ורק אם עדיין לא תלו את התקנון, יועבר תיק החקירה למחלקה המשפטית כדי להגיש כתב אישום לבית משפט. יצוין, כי בשנים 2000-2003 נפתחו באגף 2,273 תיקי חקירה כנגד מעסיקים בגין אי-תליית תקנון, ובשום תיק לא הוגש כתב אישום.

באוגוסט 2002 המליצה עורכת דין מהלשכה המשפטית של משרד העבודה לפני מנהלת האגף להשתמש במאגרי מידע המצויים במשרד, כדי לכוון את האכיפה למקומות עבודה המעסיקים מעל 25 עובדים, ואף להשתמש במידע זה כדי לשלוח הודעות מוקדמות טרם ביצוע הביקורת, כפי שדורש החוק, ובכך להימנע מהצורך בביקור נוסף של המפקחים; אולם מנהלת האגף טענה, במכתב מאותו חודש ליועץ המשפטי של המשרד, כי "שימוש במאגרי מידע לגבי חברות בארץ ומשלוח מכתב יידוע, בטרם הביקור במקום העבודה, אינו ניתן ליישום לאור אילוצי העבודה בשטח".

הביקורת העלתה, שפעולות הפיקוח על קיום חובת המעביד לתלות את התקנון נעשו, בדומה ליתר חוקי העבודה אותם אוכף אגף האכיפה, ללא כל הכוונה למקומות עבודה ספציפיים, כך שהמפקחים בזבוז זמן יקר על כניסה למקומות עבודה קטנים ובהם פחות מ-25 עובדים, שעליהם לא חלה החובה לתלות תקנון. לדוגמה, מבין 125 תיקי חקירה שנפתחו בנושא מניעת הטרדה מינית ונסגרו ללא ממצאים, בתקופה אוקטובר 2002-יולי 2003, רק ב-11 מהם היו יותר מ-25 עובדים; כלומר, המפקחים בדקו 114 מקומות עבודה שהוראת החוק בדבר תליית תקנון לא חלה עליהם כלל.

מהאמור יוצא, שהשקעת המשאבים באכיפת חובת תליית התקנון אינה מתבצעת ביעילות, ותיקי חקירה רבים נפתחים כנגד מעסיקים שהוראת החוק לא חלה עליהם כלל.

דגשים באכיפה

כתב המינוי של שר התמ"ת אשר ניתן למפקח באגף האכיפה, מאפשר לו לאכוף את כל חוקי העבודה אשר באחריות האגף. בפועל, אופן העבודה הנהוג באגף הרגיש התמחויות של צוותים ייעודיים של מפקחי העבודה, ובכלל זה של מפקחי תנאים סוציאליים ישראלים ושל מפקחי תחום שוויון הזדמנויות. אופן עבודה זה לא איפשר בדרך כלל נידוד מפקחים מתחום אחד למשנהו בהתאם לצרכים וסדרי עדיפויות.

הביקורת העלתה, שכתוצאה מהאמור, בפועל הוקצו כ-30% מכלל מפקחי העבודה בתחום מעסיקי עובדים ישראלים (6 מבין 23 מפקחים) לאכיפה בלעדית של חוק שוויון הזדמנויות והחוק למניעת הטרדה מינית. באוגוסט 2003 הגדילה מנהלת האגף את מספר מפקחי שוויון ההזדמנויות מחמישה מפקחים לשישה. לעומת זאת, מספר מפקחי תנאים סוציאליים לא גדל עד למועד סיום הביקורת - אוגוסט 2003, למרות הגידול בשיעור אי-הציות לחוק שכר מינימום, שעה שהוכחה ירידה בעבירות על חוק שוויון ההזדמנויות בכל הנוגע להפליה במודעות דרושים; על אף שלאחרונה הוספו כלים לאכיפת חוק שכר מינימום; ועל אף שמנהלת האגף דורשת זה שנים, בתכניות העבודה השנתיות, תוספת של 30 מפקחים לתחום זה בלבד. ראוי לבחון את הקצאת המשאבים בין היתר על רקע כל אלה.

בתשובתו מדצמבר 2003 למשרד מבקר המדינה ציין משרד התמ"ת, כי במסגרת השינויים הארגוניים המתוכננים בתחום אכיפת חוקי עבודה וקביעת יעדים ותכניות עבודה מבוססים, אחד מיעדי הלשכה המשפטית לשנת 2004 הוא הנחיית יחידות האכיפה של המשרד לשם קביעת סדרי עדיפויות להקצאת משאבי אכיפה וקביעת מנגנוני בקרה ארגוניים הדרושים לשם קיום מערכת של אכיפה סלקטיבית מתוכננת מראש. סדרי העדיפויות ייקבעו לפי פרמטרים שונים, ובכלל זה יעילות האכיפה, ערכים חברתיים המוגנים בחוקים השונים, ומשאבים חומריים וכוח אדם שיעמדו לרשות יחידות האכיפה לאחר הארגון מחדש.

סדרי ההקצאה והבקרה על השימוש במכשירי רדיו טלפון בידי האגף

בשירות המדינה, בדומה לכלל המשק, נפוץ השימוש במכשירי רדיו טלפון נייד (להלן - רט"ן). כללי ההקצאה, השימוש, והתקצוב מוסדרים בהוראות תכ"ם. לפי הוראות תכ"ם "המנכ"ל של כל משרד יהיה הסמכות לאישור הצמדת רט"ן לעובד... האישור יינתן בהתבסס על התבחינים הנ"ל, במסגרת רמות השימוש, תוך הכנת מדדים כתובים וסבירים, הנגזרים מאופי הפעילות במשרד. בסמכות המנכ"ל, כמובן, למנות ועדה מטעמו שתטפל באישורים אלה". מנכ"ל - לצורך הוראה זו - מנכ"ל של משרד ממשלתי, מנהל של יחידת סמך המוקבל למנכ"ל ומנהלי אגפים במשרד האוצר.

משרד העבודה, בדומה למשרדים ממשלתיים אחרים, הקצה לחלק מעובדיו מכשירי רט"ן של חברת תקשורת עמה התקשרה המדינה, בהתאם להוראות תכ"ם, כאמור (להלן - הזכייין). בנוסף, התקשר משרד העבודה ישירות עם חברת תקשורת אחרת, להספקת רט"נים מתוצרתה (להלן - מכשירי החברה), המאפשרים צורות תקשורת שונות: שיחות מהירות ומידיות באמצעות מכשירי קשר סלולרי, שיחות טלפון סלולריות, אפשרות להגבלת השימוש במכשיר קשר בלבד, ועוד. כל מכשירי החברה הוקצו לעבודת אגף האכיפה, ונרכשו לבקשתו. יצוין, שעלות השימוש במכשיר החברה לשיחות טלפון סלולריות גבוהה באופן ניכר מעלות השימוש במכשיר הרט"ן של הזכייין.

באוגוסט 2003 עמדו לרשות אגף האכיפה 164 מכשירים, שעה שמספר עובדי האגף עמד על 145. סה"כ התקציב בגין השימוש במכשירי החברה בשנת 2003 היה 1.3 מיליון ש"ח - גידול של 140% בהשוואה לשנת 2002, והוא גדול פי שניים מתקציב צריכת שימושי הרט"ן של הזכייין של כלל עובדי משרד העבודה (ללא משרד הרווחה).

סדרי הקצאה של מכשירי החברה והבקרה על השימוש בהם

במאי 1999 התכנסה במשרד העבודה ועדה מייעצת למנכ"ל בנושא מכשירי הזכייין (להלן - הוועדה למכשירי רט"ן), וקבעה, בין השאר, תבחינים לחלוקת מכשירי רט"ן, בהתאם להוראות תכ"ס. הוועדה קבעה, שרט"ן יוקצה לפי רמת התפקיד והצורך ברט"ן לתפקידים ספציפיים לביצוע העבודה: החל מרמה א' המתירה שימוש בלתי מוגבל והמיועדת לשרים, סגני שרים, ומנכ"לים, וכלה ברמה ה' של 30% מהרמה הבסיסית המיועדת, בין השאר, למפקחים בשטח.

הביקורת העלתה, כי משרד העבודה לא קבע תבחינים להקצאה של מכשירי החברה ולשימוש בהם על פי התפקידים השונים באגף האכיפה ובהתאם לצורך במכשיר לביצוע העבודה, בדומה לתבחינים אשר נקבעו עבור מכשירי הרט"ן של הזכייין.

באגף האכיפה לא נמצא תיעוד בנוגע לסמכות שאישרה והקצתה את מכשירי החברה. באוקטובר 2003 הסבירה מנהלת אגף האכיפה, בשמו של יו"ר המינהלה, למשרד מבקר המדינה, כי מכשירי החברה חולקו לגורמים השונים "לאור הנחייתו של יו"ר המינהלה".

הביקורת מעירה, כי כאמור, על פי הוראות תכ"ס הסמכות לאשר הצמדת רט"ן היא בידי מנכ"ל המשרד בלבד. על כן, בהנחייתו לחלוקת מכשירי החברה פעל יו"ר המינהלה בלי סמכות. עוד העלתה הביקורת, כי בפועל, הקצתה מנהלת האגף מכשירים כמעט לכל עובדי האגף, לרבות 18 מעובדי האגף שאינם עובדי שטח, ובכלל זה הקצתה מנהלת האגף ממכשירי החברה לפקידים האחראים לרישום תיקי חקירה, להטלת קנסות או לעבודות משרדיות אחרות, שלרשותם טלפון משרדי זמין בכל עת, וזאת ללא תבחינים וללא קביעת רמות שימוש.

יצוין, כי מרבית המשתמשים באגף קיבלו מכשירים ללא הגבלת שימוש. מנהלת האגף לא נקטה, בשנים 2001-2002, כל אמצעי לצמצום ההוצאות על השימוש במכשירים גם כאשר החשבונות חרגו מ-1,000 ש"ח לעובד לחודש, מ-1,500 ש"ח, ואף מ-2,000 ש"ח לעובד לחודש. עוד יצוין, כי מעל 90% מההוצאות המשתנות בגין מכשירי החברה היו הוצאה על שיחות סלולריות, שעה שהיה ניתן להגביל את השימוש במכשירי החברה לשימוש המאפשר קשר מידי - שימוש כמכשיר קשר בלבד, ולאשר, במקרים הראויים הקצאת מכשיר רט"ן של הזכייין לשיחות סלולריות, בהתאם לתבחינים שקבעה הוועדה למכשירי רט"ן.

אמנם, החל מינואר 2003 הוחל בהגבלת השימוש, אך ההגבלה חלה רק לגבי מפקחי עובדים ישראלים, מפקחי עובדים זרים האוכפים הוראות חוק בדבר תנאים סוציאליים, וחוקרים של עובדים זרים (העובדים במשרד), אולם לא הוטלה כל הגבלה על שאר עובדי המשרד באגף האכיפה שלרשותם טלפון זמין בכל עת. על פי רישומי החברה מאוקטובר 2003, רק לגבי 34 מבין 164 מנויי האגף הוטלה בפועל הגבלה על חשבונותיהם, מהם 31 הם עובדי אגף האכיפה²⁴. כלומר, על מרבית עובדי האגף, לא הוטלה כל הגבלה לשימוש במכשירי החברה על חשבון משרד התמ"ת (ובעבר משרד העבודה).

הקצאת מכשירי החברה לגורמים שמחוץ לאגף

כל גוף בשירות המדינה אמור להקצות משאבים ולתקצב את פעילותו. על פי הוראות תכ"ם, משרדי הממשלה חייבים לפעול במסגרת החלוקה המפורטת בחוק התקציב ובתקנות, ובהתאם לדברי ההסבר להצעת חוק התקציב.

הועלה, כי בנוסף למכשירים שבשימוש אגף האכיפה, הקצתה מנהלת האגף, לאור הנחייתו של יו"ר המינהלה, שישה ממכשירי החברה ללא הגבלת שימוש גם לגורמים במשרד העבודה שאינם עובדי האגף, וספק אם נדרשו מלכתחילה למאפיינים הייחודיים של השימוש במכשירי החברה. מבין אלה שהוקצו להם מכשירים - מנהלת לשכתו של יו"ר המינהלה, עובדי האגף למשאבים חומריים, ובכללם - בעלה של מנהלת האגף.

הביקורת העלתה, שמנהלת אגף האכיפה הקצתה 12 ממכשירי החברה לעובדים שאינם ממשרד העבודה, אלא עובדים ממשרד הפנים, משירות בתי הסוהר (שב"ס), ומהמשטרה. הוצאות כל המכשירים מומנו מתקציב האגף. זאת ועוד, לא נמצא תיעוד, המעיד על עבודת מטה, שבה נבחן הצורך בהקצאה האמורה, היקפה ואופן מימושה; גם לא נמצא אישור של החשב הכללי למימון מכשירי החברה לעובדי משרדים אחרים. יצוין, כי גם לגורמים מחוץ לאגף האכיפה לא הוטלה תחילה הגבלה על החשבון החדשי לעובד.

הביקורת העלתה, כי חשבונותיו של עובד ממשרד אחר היו חריגים; רק כאשר הגיע חשבוננו לסכום של 5,000 ש"ח לחודש אחד - שמשמעותו, שימוש ממוצע של יותר מחמש שעות נטו במכשיר ביום עבודה - מנהלת האגף הביאה את הדבר לידיעת יו"ר המינהלה, וזה החליט לנתק לעובד זה את אפשרות החיוב.

רכש מכשירים עודפים

מנהלת אגף האכיפה הקצתה שלושה עובדים, ובכלל זה לעצמה, שני מכשירים. על שם כל אחד מהם היו רשומים במשך למעלה משנה שני מכשירים בו-זמנית, והם אף השתמשו בשני המכשירים בו-זמנית במשך יותר מחצי שנה כל אחד. יצוין, כי על שם מנהלת האגף היו רשומים בשנת 2001 (לפחות בחודשים אוגוסט עד נובמבר) שלושה מכשירים פעילים בו-זמנית. יודגש, כי על כל מכשיר ישנו תשלום קבוע של דמי שימוש חודשיים.

זאת ועוד, הועלה כי אגף האכיפה החזיק בקביעות מלאי של מכשירי החברה שאינם בשימוש - 13-7 מכשירים במרבית החודשים - מכשירים הנושאים בדמי שימוש קבועים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2003 מסרה מנהלת אגף האכיפה, כי כל ההקצאות, לרבות הקצאות המכשירים לה ולבעלה, נעשו באישורו של יו"ר המינהלה; וכי כיום ברשותה מכשיר אחד בשימוש.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה כי מנהלת אגף האכיפה תודא קבלת אישורים כתובים מבעלי הסמכות לכך טרם ביצוע ההקצאות, ותפעל במשנה זהירות, בייחוד בכל הנוגע למתן הטבות כספיות לה ולבעלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2003 הסביר יו"ר המינהלה, אשר מונה גם למנהל יחידת הסמך לעובדים זרים במאי 2003, כי בנובמבר 2003 כינס ועדה לבחינת הנושא ולקביעת קריטריונים לפי אופי התפקיד של המשתמש; עקב כך הורה: לאסוף את כל מכשירי החברה מכל הגורמים מחוץ לאגף; לאסוף את המכשירים מכל עובדי המשרד של האגף, למעט כמה בעלי תפקידים מוגדרים להם נקבעה הגבלה של 200 ש"ח; להגביל את השימוש במכשירים לכל שאר עובדי האגף על פי הגדרת התפקיד, והגבוהה בהגבלות היא בסכום של 750 ש"ח לתשעה מפקחים בלבד המשתמשים במכשירים באופן רציף.

זקיפת הכנסה בגין שימוש במכשירי החברה

הנחיות מס הכנסה הנסמכות על תקנות מס הכנסה (שווי שימוש ברדיו טלפון נייד), התשס"ב-2002, ותקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות מסוימות), התשל"ב-1972, קובעות, כי: "שווי השימוש ברדיו טלפון נייד שהועמד לרשות העובד, למעט רדיו טלפון נייד שניתן להתקשר ממנו למקום העבודה בלבד, ולמעט מכשיר קשר שאינו משמש גם כמכשיר רדיו טלפון נייד, יהיה מחצית מן ההוצאה החודשית או 80 ש"ח, לפי הנמוך, והכל בניכוי סכום ההוצאה החודשית ששילם העובד בשל אותו רדיו טלפון נייד. ... שווי השימוש ברדיו טלפון נייד הנזקף לשכר העובדים חייב במס מעסיקים ומס שכר".

הביקורת העלתה, כי במשרד העבודה לא בוצעה זקיפת הכנסה בשכר העובדים בגין השימוש במכשירי החברה, אשר כאמור הם מכשירי רט"ן המשמשים גם כמכשירי קשר, כמתחייב.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2003 הודיעה חשבת משרד העבודה, כי בעקבות הביקורת יחויבו רטוראקטיבית כלל העובדים במס בהתאם להנחיות מס הכנסה.



חוקי העבודה נועדו להבטיח את זכויות המינימום של העובד מול המעסיק. הסמכות לפקח על יישומם של חוקים אלו ועל אכיפתם הייתה בידי שלושה גופים במשרד התמ"ת (ובעבר במשרד העבודה). הביקורת העלתה, שהאכיפה של חוקי העבודה אופיינה בחוסר תיאום בין גופים אלה ובכפילות משאבים ואמצעים. למרות המלצות של גורמים שונים לפעול להאחדת שלושת הגופים, או ליצור מנגנון תיאום ביניהם, דבר לא נעשה.

יעדי האכיפה ותכניות העבודה השנתיות נקבעו בידי האגף לאכיפת חוקי עבודה, ללא שיתוף הלשכה המשפטית ובשיקולים משפטיים ובשיקולים ניהוליים מערכתיים, ללא התבססות על ניתוח מידע על נתוני המשק בכל הנוגע להפרות החוק, וללא מיקוד האכיפה במגזרים ואזורים גיאוגרפיים בהם קיימת סבירות גבוהה להפרת החוק.

אופן הניהול של האגף לאכיפת חוקי עבודה מצביע על חוסר פיקוח ובקרה מספקים בשימוש במשאבי האגף; חוסר יעילות וחוסר מועילות מספקים בניהול המקצועי של ביצוע הפיקוח והאכיפה, שהתבטאו בצווארי בקבוק מובנים בתהליך; והיעדר בקרה של מנהלת האגף על פעילות עובדיה.

בכל הנוגע למעסיקי עובדים ישראלים, לא בחנה מנהלת האגף את הקצאת המשאבים המצומצמים בין משימות האגף, בשים לב לכך: מצד אחד, גידול בשיעור אי-הציות לחוק שכר מינימום, והתוספות כלים לאכיפתו; ומצד אחר, ירידה בעבירות על חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה בכל הנוגע להפליה בתחום מודעות דרושים - אכיפה שהייתה חלק ניכר מפעילות האגף בכל הנוגע לחוק זה.

יוצא אפוא, שרמת המועילות של מערך האכיפה הייתה נמוכה: שעה ששיעור העובדים הזרים הלא-חוקיים מכלל העובדים הזרים במשק היה כ-60%, הרי ששיעור האיתור של עובדים אשר כלפיהם נמצאו ממצאים על הפרת החוק, מכלל העובדים הזרים שהאגף בדק, היה כ-39% בלבד; יודגש, כי שיעור זה כולל גם עבירות נוספות מעבר להעסקה לא-חוקית, ועל כן הוא מצביע על פער הטעון שיפור בין ביצועי מערך האכיפה לבין מצב הפרת החוק במשק. בכל הנוגע לעובדים ישראלים, שעה ששיעור העובדים ששכרם נמוך משכר מינימום במשק נאמד בכ-16%, הרי ששיעור האיתור של עובדים ישראלים אשר מעסיקהם אינם משלמים להם שכר מינימום, מכלל העובדים שנבדקו בידי האגף, היה כ-2% בלבד.

משאבי האגף, בכל הנוגע להקצאת מכשירי רט"ן של חברת התקשורת עמה התקשר משרד העבודה, הוקצו ללא תבחינים כלשהם, ללא עבודת מטה, ללא הגבלת היקפי השימוש, וללא בקרה ראויה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ת לפעול להבניית מערך האכיפה של חוקי העבודה בדרך שתבטיח מיצוי האכיפה וניצול מיטבי של המשאבים הקיימים; כמו כן, עליו להבטיח קיומה של אכיפה יעילה ומועילה של חוקי העבודה על המעסיקים, ובכלל זה ניהול הולם של מערכת שליטה ובקרה על תהליכי העבודה.