

שירות התעסוקה

פעולות ביקורת

בשירות התעסוקה ובמשרד העבודה והרווחה נבדק, אם פועלות לשכות תעסוקה פרטיות על פי החוק, וכן מידת הפיקוח של המשרד על פעילותן.

לשכות תעסוקה פרטיות

על פי הערכת שירות התעסוקה פועלות בארץ למעלה ממאה לשכות פרטיות. מספרן גדל בייחוד בשנים האחרונות, ולשכות פרטיות נוספות צצות חדשות לבקרים. יש להניח שהתופעה נפוצה בשל הרווח הכספי הגדול הגלום בפעילות זו. לשכות פרטיות אלו פועלות במקביל ל-77 הלשכות של שירות התעסוקה הממלכתי.

על פי חוק שירות התעסוקה התשי"ט-1959 (להלן - החוק), שירות התעסוקה הממלכתי אמור להשיג עבודה לדורשיה ולעסוק בהפניית עובדים לדורשיהם. החוק קובע, "כי בענפי העבודה במקצועות ובעבודות המפורטים בתוספת השניה לחוק לא יקבל אדם עובד, ולא יתחיל אדם לעבוד אצל מעביד אלא אם העובד נשלח על ידי שירות התעסוקה, וניתן ממנה על כך אישור בכתב". זאת למעט עובד, שתפקידו הוא ניהול או הנהלת עבודה, או שנדרשת ממנו בתפקידו השכלה גבוהה או מידה מיוחדת של אימון אישי.

החוק קובע הוראות בדבר התנאים שבהם יוכלו לפעול לשכות תעסוקה פרטיות, ולפיהן הלשכות טעונות רשיון מאת שר העבודה והרווחה (ראה להלן).

בחודש נובמבר 1988 בדק משרד מבקר המדינה בשירות התעסוקה ובמשרד העבודה והרווחה את חוקיות פעילותן של הלשכות הפרטיות ואת מידת הפיקוח על פעילותן.

הרקע להקמת לשכות תעסוקה פרטיות

את הלשכות הפרטיות ניתנות למיון על פי התמחותן: לשכות העוסקות בכוח אדם ללא התמחות מסוימת; המטפלות בכוח אדם במקצועות מוגדרים; העוסקות בהפניית כוח אדם למעסיקים בחו"ל או המביאות כוח אדם זר לארץ; ולשכות המתמקדות בכוח אדם במקצועות אקדמאים, הפטורות על פי החוק מלהזקק ללשכות שירות התעסוקה הממלכתי.

על פי נתוני שירות התעסוקה, הלשכות הפרטיות לסוגיהן קמו, בין השאר, על רקע אי שביעות רצון של דורשי עבודה ושל מעסיקים כאחד מרמת השירות, שהם מקבלים בשירות התעסוקה הממלכתי.

לפי תקנון שירות התעסוקה, דורשי עבודה יופנו למקומות עבודה לפי תור, הנקבע על פי תקופת אבטלתם ומצבם הסוציאלי. הקפדה על השמה על פי התור גוררת במקרים מסוימים הפנייתם של דורשי עבודה שאינם עונים לציפיות המעסיקים, לפני דורשי עבודה הולמים יותר. גורם רב חשיבות הוא התניית הזכאות לקבלת דמי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי באישור שירות התעסוקה, כי לא נמצאה למובטל עבודה מתאימה. התנייה זו גורמת לכך,

שבמקרים רבים שירות התעסוקה מפנה למקומות עבודה פונים שבעצם אינם מעוניינים לעבוד, אולם כדי שלא יסווגו על ידי שירות התעסוקה כסרבנים ויאבדו זכותם לקבלת דמי אבטלה, הם מעדיפים לקבל הפנייה למקום עבודה, ולגרום למעסיק לדחות אותם.

כתוצאה מכך מעסיקים רבים מעדיפים להעזר בלשכות עבודה פרטיות גם לצורך גיוס עובדים שחלה לגביהם זיקת חובה לשירות התעסוקה. ואמנם, סקר, שערך שירות התעסוקה בקיץ 1988, העלה חוסר שביעות רצון של מעסיקים מאופן הטיפול בהם על ידי שירות התעסוקה. חוסר שביעות הרצון תרם לתופעה של פניית מעסיקים ללשכות פרטיות.

רמת השירות של שירות התעסוקה אף אינה משביעה את רצונו של דורש העבודה, משום שאינו זוכה ליחס אישי, והזמן המוקדש לו כפרט מועט. השירות מטפל בממוצע בעשרות אלפי עובדים לחודש. כך לדוגמה, בתקופת ינואר - אוגוסט 1988 טיפלו לשכות שירות התעסוקה, בממוצע, בכ-44,000 דורשי עבודה לחודש. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנים 1986 ו-1987 רק 49.6% ו-48.3% בהתאמה, מדורשי העבודה מצאו עבודה באמצעות שירות התעסוקה.

שלא כשירות התעסוקה הממלכתי, פעילותן של הלשכות הפרטיות מונעת משיקולים עסקיים בלבד. הן אינן חייבות לטפל באופן שוויוני בכל דורשי העבודה הפונים אליהן, כפי שחייב שירות התעסוקה הממלכתי. יכולתן לברור את המעסיקים ואת דורשי העבודה מאפשרת להן לעבוד ביתר יעילות או ליצור תדמית שיעילותן גדולה מזו של שירות התעסוקה הממלכתי. כתוצאה מכך, דורשי עבודה ומעסיקים פונים ללשכות הפרטיות אף על פי שהשירות שהן נותנות כרוך בתשלום, ואילו שהשירות שנותן שירות התעסוקה הממלכתי, אינו כרוך בתשלום.

חוקיות פעילותן של לשכות התעסוקה הפרטיות

החוק מגדיר לשכה פרטית כדלהלן: "כל העוסק בתיווך עבודה, אם תמורת תשלום או תועלת חומרית אחרת או בלי תמורה, להוציא שירות התעסוקה ועיתונים או פרסומים שתיווך עבודה אינו מטרתם העיקרית". לפי החוק "לא ינהל ולא יקיים אדם לשכה פרטית, אלא אם כן קיבל רשיון לכך מאת שר העבודה". השר רשאי לתת רשיון רק ללשכה פרטית, שהיא של "ציבור". עוד קובע החוק, כי "לשכה פרטית נתונה לפיקוח שר העבודה והרווחה".

שר העבודה והרווחה לא הוציא רשיון כלשהו המתיר פעולה של לשכות תעסוקה פרטיות. על פי נתוני שירות התעסוקה, הלשכות הינן בבעלות יזמים עסקיים פרטיים. ספק אם בנסיבות אלו מתקיים בו התנאי של "ציבור", ולפיכך אין ודאות, שהשר רשאי להוציא להן רישיון. החוק גם אוסר על לשכות פרטיות לעסוק בתיווך עבודה שמקומה בחוץ לארץ או בתיווך עבודה לאנשים הנמצאים בחוץ לארץ, אלא אם התיר השר במפורש לעשות זאת, ובתנאים שקבע בהיתר. כמובן גם היתרים אלו לא הוצאו על ידי השר.

יוצא, אפוא, שהלשכות הפרטיות, אלו העוסקות בתיווך עבודה באופן כללי ואלו העוסקות בתיווך עבודה בין ארצי, פועלות שלא כחוק. משרד העבודה והרווחה לא נקט צעדים כדי למנוע פעילות זו.

במצב הנוכחי הלשכות הפרטיות העוסקות בתיווך עבודה, פועלות בלא פיקוח על השכלתם וכישוריהם של בעלי הלשכות; על קיומם של מבנים, ציוד וסידורים אירגוניים הדרושים למתן שירות נאות, ועל גובה העמלה או התמורה האחרת שהלשכה גובה מדורשי העבודה ומהמעסיקים.

דרישת המשק לפעילות מהסוג הניתן על ידי לשכות פרטיות מחד, והאיסור שחל לפי החוק על קיומן מאידך, יצרו במשך השנים צורה מיוחדת של העסקת עובדים על ידי "קבלני עבודה". קבלנים אלה מעסיקים בעצמם כוח אדם, לרבות כזה שלגביו קיימת זיקת חובה ללשכות של שירות התעסוקה, ומפנים אותם למעסיקים אחרים על פי דרישתם. תשלום שכר העבודה והזכויות הסוציאליות נעשה על ידי הקבלנים. העסקה על ידי "קבלני עבודה" בדרך זו אינה נחשבת כ"תיווך עבודה" במשמעות

החוק, שהרי הקבלן אינו מתווך בין עובד למעביד, אלא משמש בעצמו כמעסיק. דרך זו של פעילות שכיחה, בלי מסגרת חוקית כלשהי ובלי פיקוח ממלכתי.

בדצמבר 1986 הגישה הממשלה לכנסת הצעה לתיקון החוק - חוק שירות התעסוקה (תיקון מס' 7), התשמ"ז-1986. הצעה זו עברה בקריאה ראשונה. בתיקון החוק מוצע, בין היתר: להתנות גם הפעלת קבלנות עבודה - דהיינו עיסוק דוגמת זה שתואר לעיל - ברשיון מאת שר העבודה והרווחה ובפיקוח על קיום תנאיו.