

בתשובת מנכ"ל המשרד מנובמבר 2000 נאמר, כי תקצוב שירותי הרווחה של הרשויות המקומיות הוא נושא מרכזי שמחייב בדיקה יסודית, שתיעשה במהלך שנת העבודה הקרובה, במגמה ליישם, את ההמלצות של משרד מבקר המדינה בתחומים האפשריים.



משרד העבודה והרווחה והרשויות המקומיות מקציבים מדי שנה סכומים ניכרים, כדי לסייע לנזקקים. את השירותים נותנות לשכות הרווחה של הרשויות המקומיות, בעיקר במימון תקציב משרד העבודה והרווחה. בשנים 1999 ו-2000 הקצה משרד העבודה והרווחה לצורך זה סכום שנתי של כ-2 מיליארד ש"ח (לא כולל השתתפות הרשויות המקומיות).

המדיניות על פיה מוקצים המשאבים הכספיים לכל רשות מקומית, ובעיקר המפתחות, הקריטריונים וההסדרים שעל פיהם ניתנים השירותים, נקבעו לפני שנים, בלי שעברו, מפעם לפעם, בדיקת מהימנות ותקפות. בביקורת הועלה, כי בפועל הקצה המשרד ומימן חלק מתקציבו כמשאבים לרשויות המקומיות באופן מוטא - לטובת יישובים שמצבם החברתי-כלכלי איתן בהשוואה ליישובים של אוכלוסיות עניות וחלשות יותר. בכלל זה נמצאו פערים לטובת מימון יישובים שרוב אוכלוסייתם יהודית, לעומת יישובים של בני המיעוטים. כמו כן, לגבי חלק גדול מהתקציב לא נקבעו קריטריונים כלל, ואם נקבעו, הרי שחלקם לא פורסמו כראוי.

כדי להבטיח ששירותי הרווחה יינתנו בהתאם לתמורות שחלו במהלך השנים, ראוי לבחון, מפעם לפעם, את המדיניות, את המפתחות ואת הקריטריונים הקיימים לחלוקת התקציב ולתקן כוח האדם, במטרה לשפרם, לעדכנם ולהשלימם. בכלל זה יש לבחון את שיעורי השתתפותו של המשרד בכיסוי עלויות השירותים, ואת סדרי האבחון של צורכי הנוזקים.

פיקוח על העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם

קבלני כוח אדם - עיסוקם במתן שירותי כוח אדם של עובדיהם לשם עבודה אצל זולתם. כאשר עובד נשלח בידי מעסיקו לספק שירותי עבודה לצד שלישי, נוצר קשר משולש (תלת-צדדי) בין עובד, קבלן כוח אדם (המעסיק) והמעביד בפועל (המשתמש בשירותי עבודה). חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996 (להלן - החוק), מסדיר את פעולתם של קבלני כוח אדם בישראל, בין היתר, באמצעות הטלת חובת רישוי עליהם. לשם ביצוע החוק הוקמה בשנת 1996 במשרד העבודה והרווחה (להלן - משרד העו"ר) יחידה לרישוי קבלני כוח אדם (להלן - המחלקה). בראש המחלקה עומד הממונה על רישויים של קבלני כוח אדם (להלן - קבלני כ"א), שהוא גם הממונה על היחידה לכוח אדם לשעת חירום. במחלקה מועסקים ארבעה עובדים במשרה מלאה ועוד שישה עובדים במשרה חלקית נוסף לתפקידם בנושאי שעת חירום.

בחודשים אפריל-אוגוסט 2000 בדק משרד מבקר המדינה את רישויים של קבלני כ"א ואת הפיקוח עליהם. הבדיקה נערכה במחלקה, והתבססה על בדיקת מדגם של 25 תיקי קבלנים שנבחרו אקראית מבין 307 תיקים. כן נבדק טיפול המחלקה ב-34 קבלני כ"א נוספים - מהם שהודיעו על הפסקת

פעולתם קבלני כ"א, מהם שנקנסו על פעולה קבלני כ"א ללא רישיון, ומהם שנקנסו על העסקת עובדים זרים. משרד מבקר המדינה בדק גם חקירה של קבלן כ"א אחד, שנערכה בידי המחלקה. בירורים התקיימו ביחידה לאכיפת חוקי עבודה ולפיקוח על עובדים זרים שבמשרד העו"ר (להלן - יחידת האכיפה).

התופעה של העסקת עובדים באמצעות קבלני כ"א

בשנות התשעים חל בישראל גידול ניכר בהעסקת עובדים באמצעות קבלני כ"א. להערכת משרד העו"ר, בסוף 1999 עבדו בישראל כ-120,000 עובדים באמצעות קבלני כ"א (כ-5% מכלל המועסקים בישראל). כ-70,000 מהם הועסקו בשירות הציבורי. העסקת עובדים באמצעות קבלני כ"א יכולה, מצד אחד, לתרום למשק משום שהיא מקנה למעביד בפועל גמישות העסקה בהתאם לצרכיו התפעוליים. גמישות זו חיונית בעיקר בהעסקה לתקופות קצרות. הגמישות התעסוקתית יכולה לתרום לייעילות כלכלית ולהקטנת האבטלה. מצד אחר, המעמד החברתי-כלכלי הנמוך של חלק ניכר מהעובדים המועסקים באמצעות קבלני כ"א (להלן - עובדי קבלן), הארעיות שבעבודתם, פיזורם בין המעבידים בפועל, ויכולתו של קבלן כ"א לנייד את עובדיו ממעביד בפועל אחד לאחר, יוצרים תלות רבה של עובדים אלה בקבלן, מקשים עליהם להתארגן, ופוגעים בכוח המיקוח שלהם מול המעסיק. יתרה מזו - ארגוני העובדים מתקשים לייצג את עובדי הקבלן. יכולת ההתארגנות הנמוכה של עובדי הקבלן, והעובדה שמס הארגון, הנגבה באמצעות קבלני כ"א, מובטח לארגון העובדים החותם על ההסכם הקיבוצי עם קבלני כ"א, מקנים לאחרונים תמרון רבה בין ארגוני העובדים. בישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת במאי 2000 ציין יו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה, שההסכמים הקיבוציים אינם פותרים את בעיותיהם של עובדי קבלן משום שלקבלני כ"א פתוחה האפשרות לפנות לארגון עובדים אחר שייענה לבקשותיהם.

משרד העו"ר ציין בסוף 1999, כי אופן העסקה זה יוצר מעמד של עובדים סוג ב'. הזכויות ותנאי העבודה של עובד קבלן נחותות בדרך כלל מאלה של עובדים אחרים המבצעים משימות זהות או דומות באותו מקום עבודה. דוגמה לעמדת הנחיתות של עובדי קבלן בשוק העבודה היא מצבו של עובד שסיים עבודתו אצל מעביד בפועל וממתין לעבודה אצל אחר ("עובד במעבר"). קיימים הסכמים קיבוציים הקובעים, כי תקופת ההמתנה של "עובד במעבר" עד שיבוצו מחדש בעבודה תיחשב כחופשה ללא תשלום. ברוב ההסכמים האלה נקבעת תקופת ההמתנה לחודשיים. כתוצאה מכך, "עובד במעבר" אינו זכאי לדמי אבטלה - על אף שלמעשה הוא מובטל מאונס; אם ימצא עבודה חלופית בכוחות עצמו דינו כדין מי שהתפטר, כלומר - שאינו זכאי לפיצויי פיטורין.

בית הדין הארצי לעבודה¹ ציין, כי "שיטת ההעסקה באמצעות חברות כוח אדם לתקופות זמן ארוכות נראות בעיני כמגמה שלילית ביחסי עבודה הפוגעת בהגנה שמשפט העבודה נותן לעובדים הן במישור האינדיווידואלי והן במישור הקיבוצי. העסקה באמצעות קבלני כ"א מטרתה להגן על עובדים זמניים העוברים ממשתמש למשתמש כאשר העסקתם אצל כל אחד מהמשתמשים היא לתקופה קצרה. אדם המועסק במשך תקופה ארוכה אצל משתמש אחד ראוי לו שיחשב כעובדו של המשתמש. אם לא תאמר כך יוצרו במקום שני מעמדות של עובדים ...".

1 בפסק דין בעניין צפי שפיר (רב"ע נו, 374 טרם פורסם).

במקרים רבים מעבידים בפועל, ובהם משרדי ממשלה, מעסיקים עובדים באמצעות קבלני כ"א לאורך זמן. זאת, כדי להימנע מיחסי עובד - מעביד ולעקוף הסכמים קיבוציים שאינם נוחים להם. נציב שירות המדינה התריע, ביוני 1998, שהחלטות הממשלה לצמצם את כוח האדם במשרדי הממשלה ואת תקציבי השכר, נעקפות בידי משרדי הממשלה באמצעות הרחבת היקף העסקת עובדים במשרדי ממשלה במסגרות שונות מחוץ לתקן ולשיא כוח אדם. נציב שירות המדינה ציין, כי אחת המסגרות הבולטות היא העסקת עובדים באמצעות קבלני כ"א. הוצאות העסקתם של עובדים אלה נזקפות לסעיפי תקציב פעולה².

רישום של קבלני כ"א

רישום של קבלני כ"א מוסדר בחוק ותקנותיו. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב, כי עקב התרחבות התופעה של העסקת עובדים באמצעות קבלני כ"א נוצר הצורך להסדיר את העיסוק בענף זה על ידי הנהגת רישוי של קבלני כ"א ופיקוח עליהם. הצורך ברישוי הוא מכמה סיבות: ראשית, יש צורך להבטיח קיום החובות המוטלות על קבלני כ"א כלפי עובדיהם על פי הדין, כגון תשלום שכר שלא יפחת משכר המינימום במועד הקבוע בחוק ומתן יתר הזכויות הסוציאליות המגיעות לעובדים. שנית, יש צורך למנוע גביית תשלומים כלשהם מהעובדים בעד הוצאות טיפול, עמלות וכד'. הנהגת הרישוי והפיקוח על קיום החוק יביאו אפוא לשיפור ניכר ברמתם ובטיבם של השירותים שנותנים קבלני כ"א לציבור. החוק קובע, כי לא יעסוק אדם כקבלן כ"א אלא אם כן הוא בעל רישיון לכך מאת שר העבודה והרווחה (להלן - השר) ועל פי תנאי הרישיון. לפני חקיקת החוק בשנת 1996, פעלו קבלני כ"א ללא פיקוח ממשלתי. מיד לאחר חקיקת החוק, היתה היענותם לדרישה לפעול תחת רישוי מועטה. משרד העו"ר השכיל להרחיב את מעגל קבלני כ"א שקיבלו רישיון, בעיקר באמצעות אכיפה תפעולית. כך, למשל, בעקבות פניית משרד העו"ר, הורה החשב הכללי במשרד האוצר שלא לתקבל בשירות המדינה הצעת מכרז להעסקת עובדים באמצעות קבלן כ"א אלא אם כן יציג הקבלן רישיון בר תוקף לפעול כקבלן כ"א. מספרם של קבלני כ"א המורשים גדל מ-82 במאוס 1997 ל-307 ביוני 2000. כדי לקבל רישיון, על קבלן כ"א למלא בקשה לקבלת רישיון של קבלן כ"א (להלן - בקשה לרישיון). בקשה לרישיון רשאים להגיש לפי תקנות העסקת עובדים על ידי קבלני כ"א (בקשה לרישיון) התשנ"ו-1996 (להלן - תקנות בקשה לרישיון): בתאגיד - מנהל התאגיד, בעסק שאינו תאגיד - בעל העסק. הרישיון יינתן לתקופה של שנה אחת וניתן לחדשו לתקופות נוספות של שנה בכל פעם באמצעות בקשה לחידוש רישיון.

דרישות מקבלן כ"א וממלאי תפקיד בכיר בעסקו

1. החוק דורש שקבלן כ"א, או המנהל המועסק על ידיו, יהיו בעלי ניסיון של לפחות שלוש שנים במתן שירותי כוח אדם או בניהול כוח אדם. קבלן כ"א נדרש להצהיר על ניסיון זה בבקשה לרישיון.

2 ראו דוח מבקר המדינה 49, בפרק על תקציב המדינה וביצועו, עמ' ט"ו-כ"ד.

מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי במקרים רבים לא צירפו המבקשים אישורים להצהרתם על ניסיונם. משרד העו"ר לא בדק אם אכן היה לקבלן הניסיון הנדרש.

2. החוק דורש כי בחמש השנים שקדמו לבקשת הרישיון לא הורשע מבקש הרישיון, או ממלא תפקיד בכיר בעסקו, בעבירה שיש עמה קלון, או בעבירה שמפאת חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לעסוק כקבלן כ"א. קבלן כ"א מצהיר בבקשה לרישיון לפי תקנות בקשה לרישיון, כי הוא או ממלא תפקיד בכיר בעסקו לא הורשעו בעבירה כנ"ל בחמש השנים שקדמו להגשת הבקשה. כדי שתוכל לאמת הצהרה זו, דורשת המחלקה כי לבקשה לרישיון יצורפו הסכמותיהם של קבלן כ"א ושל ממלא תפקיד בכיר בעסקו, המתירות למשטרת ישראל להעביר למשרד העו"ר, על פי דרישתו, מידע על רישום פלילי לגבי כל אחד מהם.

בביקורת נמצא, כי המחלקה מבקשת ממשטרת ישראל מידע על רישום פלילי על קבלני כ"א וממלאי תפקיד בכיר בעסק רק לצורך מתן הרישיון הראשון, אך לא לצורך חידוש הרישיון. עוד הועלה, כי משרד העו"ר לא קבע מי הם ממלאי התפקידים הבכירים שלגביהם יש לבדוק את הרישום הפלילי. כך חופשיים קבלני כ"א לקבוע מי מקרב הבכירים ייבדק בידי המחלקה לצדו של קבלן כ"א.

קיום תנאים פיזיים נאותים

החוק קובע, כי שר העו"ר רשאי להתנות את מתן הרישיון בקיומם של תנאים פיזיים וסביבתיים נאותים. לפי תקנות בקשה לרישיון, נדרש כי במשרדיו של קבלן כ"א יהיו: דרכי גישה נאותות לכל הפונים כולל מוגבלים ונכים הנזקקים לכיסא גלגלים; תנאים סניטריים נאותים; חדר המתנה והפרדה מוחלטת בין חדרי ראיונות לבין יתר חדרי המשרד. קבלן כ"א מצהיר בבקשה לרישיון, כי משרדיו עומדים בתנאי הרישיון וכי ידוע לו, שאם יימצא שמשרדו אינו עומד בתנאים אלה יבוטל רישיונו לאלתר.

המחלקה מסתפקת בדרך כלל בהצהרות של קבלני כ"א וכמעט אינה בודקת את התנאים במשרדים ואת אמינותן של הצהרות הקבלנים. בדיקת 25 התיקים שנכללו במדגם העלטה, כי אצל ארבעה קבלנים בלבד (16%) ביקרו מפקחים מטעם המחלקה שבדקו ודיווחו על התנאים הפיזיים במשרדים. אצל שישה קבלנים נוספים ביקרו מפקחים, אולם הם לא בדקו את התנאים הפיזיים במשרדים.

שבעה קבלני כ"א, שנכללו במדגם, דיווחו בבקשה לרישיון על דרכי גישה שאינן מתאימות לנכים. שניים מהם דיווחו גם על העדר הפרדה מלאה בין חדרי ראיונות לבין יתר החדרים (ארבעה מבין השבעה הצהירו בבקשה לחידוש הרישיון, כי הליקויים תוקנו). בשלוש השנים שחלפו מאז הגשת הבקשה לא ביקר מפקח אצל חמישה מהם; אצל אחד - ביקר מפקח, אך בפרוטוקול הביקור לא דווח על התנאים הפיזיים במשרד; רק אצל קבלן כ"א אחד מבין השבעה ביקר מפקח שבדק את התנאים הפיזיים. שנתיים לאחר שהקבלן הודיע בבקשה לרישיון על העדר גישה מתאימה לנכים, דיווח המפקח כי נערך שיפוץ במשרד, אולם בעיית הגישה לנכים לא באה על פתרונה; במקרה נוסף - התלוננה עובדת כי במשרדו של קבלן כ"א, שהעסיק אותה, אין חדר ראיונות בו ניתן לקיים ראיונות ובירורים בלי שכל הנוכחים במשרד יקשיבו לנאמר. תלונה זו סתרה את הצהרת קבלן כ"א שהוא עומד בתנאים הפיזיים הנדרשים. בפרוטוקול של ביקור מפקח שנערך לאחר מכן, לא דווח על התנאים הפיזיים במשרד.

ערובה למילוי חובות של קבלן כ"א כלפי עובדיו

החוק קובע כי כדי לקבל רישיון, על קבלן כ"א להמציא ערבות בנקאית או ערובה מתאימה אחרת למילוי חובותיו כלפי עובדיו, בדרך שיקבע השר, ובסכום שיקבע בהתחשב בהיקף עסקו, והכל לפי התקנות שיתקין באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת. תקנות העסקת עובד על ידי קבלן כ"א (ערובה), התשנ"ו-1996 (להלן - תקנות ערובה), קובעות כי המצאת ערובה מתאימה אחרת טעונה אישור מראש מאת השר. הערובה תהיה בסכום השווה למחצית הוצאותיו של קבלן כ"א בשל שכר העבודה לעובדים שהוא מעסיק לשם עבודה אצל הזולת, הכל בחישוב ממוצע חודשי לתקופה של שנה לפני המצאת הערובה, או בסכום 150,000 ש"ח (בשנת 2000 היה הסכום המעודכן - 165,500 ש"ח), לפי הגבוה ביניהם. סכום הערובה יופחת ב-10% לקבלן כ"א שהוא צד להסכם קיבוצי, ולקבלן כ"א שהחזיק כדין ברישיון לפי החוק במשך חמש שנים או יותר ברציפות.

1. קבלן כ"א נדרש למלא בטופס הכנת ערבות, המצורף כנספח לבקשה לרישיון, פרטים על מספר העובדים בחברה; סה"כ סכומי השכר של כל עובדי החברה כפי שדווחו למס הכנסה בטופס מיוחד (להלן - טופס הדיווח), כל זאת לכל אחד מ-12 החודשים שקדמו לכתיבת הפרטים כנספח. עוד נדרש קבלן כ"א לצרף לנספח לבקשה לרישיון את הצילומים של טופסי הדיווח שהוא שלח למס הכנסה לחודשים הרלוונטיים. נוסף לכך, עליו להציג אישור של רואה החשבון של החברה המצהיר כי ביקר את טופס הכנת הערבות בהתאם לכללי הביקורת המקובלים, בדק את הסכומים שהחברה משלמת לעובדיה המוצבים אצל לקוחות, ומצא כי החברה משלמת להם לפחות שכר מינימום ואת כל התנאים הסוציאליים המוגדרים בחוק, בהסכם אישי או בהסכם קיבוצי עליו היא חתומה.

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ב-25 התיקים שבמדגם העלטה, כי ב-10 תיקים לא נמצאו צילומים של טופסי הדיווח שנדרש לצרפם לטופס הכנת ערבות. בשני תיקים לא נמצאה הבקשה לרישיון עם טופס הכנת ערבות, ולא ברור על סמך מה נקבעה הערבות לקבלן.

יצוין, שקשה לאמת את הנתונים שבטופס הכנת ערבות: טופס הדיווח המצורף לטופס הכנת ערבות עלול לכלול רק חלק מעובדי המעסיק, כששאר העובדים מדווחים בטופס נוסף; טופס הדיווח כולל נתון על השכר של כלל העובדים, ואילו חישוב הערבות נעשה על סמך השכר של עובדי קבלן בלבד; הקבלן מצהיר על שכרם של עובדי הקבלן, בלי שיצרף לכך אסמכתה; חלק מחברות כוח האדם עוסקות לא רק במתן שירותי כוח אדם אלא גם במתן שירותי ביצוע אצל הלקוח. ההבחנה בין עובד קבלן לבין עובד קבלן - ביצוע יכולה להיות במקרים רבים קשה, וכך עלולים קבלנים להתפתות להקטין בדיווח שלהם את מספרם של עובדי הקבלן ובכך להקטין את גובה הערבות.

2. תקנות ערובה קובעות, בין השאר, כי הערובה שימציא קבלן כ"א תינתן בטרם הגיע מועד חידוש הרישיון. 23 מבין 25 קבלנים שנכללו במדגם חידשו את רישיונם. בדיקת תיקיהם במחלקה העלטה, כי שישה קבלנים הגישו את הערובה החדשה לאחר פקיעת הרישיון הקודם והערבויות הקודמות: שלושה - לאחר כחודש וחצי; אחד - לאחר כחודשיים; שניים - לאחר כארבעה חודשים, ואחד מהשניים הגיש את הערובה בשנה הקודמת - באיחור של שבעה וחצי חודשים.

המחלקה לא הצליחה לאכוף את התקנות בעניין זה. בכך נפתח פתח כי חברות כוח אדם הנמצאות בקשיים כלכליים או עומדות לפני פירוק, יאריכו את תקופת המעבר בה אין ערובה תקפה ולנצלה לרעה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המחלקה לבדוק ולגבש דרכים שיבטיחו שלא תהיה תקופת מעבר, בה אין ערובה כנדרש להגנת העובדים.

בתשובתו מנובמבר 2000 הודיע משרד העו"ר למשרד מבקר המדינה, כי עשה ויעשה כל מאמץ שקבלני כ"א יגישו את הערבות החדשה בצמידות למועד פקיעת הערובה הקודמת.

המשרד הסביר, כי פעולה בדרך משפטית אורכת זמן רב, והוסיף כי הגשת תביעה משפטית בשלב מוקדם אינה יעילה, שכן עד לבירור התביעה תגיש החברה את הערבות, ויש תקדימים לכך שבית המשפט נוהג בסלחנות לגבי עיכובים קצרי מועד.

3. כאמור, החוק מאפשר הגשת ערבות בנקאית או ערובה מתאימה אחרת המפורטת בתקנות ערובה. בהודעות על כוונה ליתן רישיון, ששולח המשרד לקבלני כ"א שבקשתם אושרה לראשונה, נדרשים הקבלנים להעביר למשרד העו"ר ערבות בנקאית, בהתאם לנוסח המצורף, בסכום שנקבע. בהודעות על חידוש רישיון קבלן כ"א - עדכון ערובה מודיע משרד העו"ר, כי הערבות הנדרשת היא במתכונת הערובה שהוגשה בעבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד העו"ר לשנות את נוסח הודעותיו על כוונה לתת רישיון ועל חידוש רישיון - עדכון ערובה, באופן שיבהיר כי מלבד ערבות בנקאית ניתן להמציא ערובה מתאימה אחרת, כמפורט בתקנות ערובה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הודיע משרד העו"ר, כי יבהיר בטופסי חידוש הרישיון לשנת 2001 את כל האפשרויות להגשת ערובה.

העמדה לדין בגין פעולה ללא רישיון

לפי נתוני המחלקה, שקל משרד העו"ר, עד ליוני 2000, את העמדתם לדין של 27 קבלנים בגין פעילות כקבלן כ"א בלי רישיון. מהם - החליט משרד העו"ר להפסיק את הכנת התביעה נגד 14 קבלני כ"א (ברוב המקרים הודיעו קבלנים אלה על הפסקת פעילותם כקבלני כ"א); בשלושה מקרים, נמצא משרד העו"ר בהליכים לקראת הגשת תביעה משפטית; עשרה קבלני כ"א הועמדו לדין בבית הדין לעבודה. מבין העשרה - משפטו של אחד טרם הסתיים, יתר התשעה נקנסו בידי בית הדין לעבודה. מבין התשעה, שני קבלני כ"א נקנסו בשנים 1997-1998, האחד ב-4,500 ש"ח והאחר ב-3,000 ש"ח; בגור הדין השני הגדיר השופט את הקנס כסמלי למחצה. מתחילת 1999 עד יוני 2000 הוטלו קנסות קטנים יותר: משרד העו"ר הגיע לעסקות טיעון עם חמישה קבלני כ"א - שלושה מהם נקנסו ב-1,000 ש"ח כל אחד, אחד ב-1,500 ש"ח, ואחד ב-2,500 ש"ח שני קבלני כ"א האחרים נקנסו - אחד ב-1,750 ש"ח, לאחר שמשרד העו"ר ביקש הטלת קנס בין 1,000 ל-3,000 ש"ח, ואחד ב-2,000 ש"ח, לאחר שמשרד העו"ר ביקש עונש הולם, בלי לנקוב בגובה הקנס. הקנס המרבי הקבוע בחוק - 9,600 ש"ח.

ברוב המקרים הקנסות שהוטלו, על פי בקשת משרד העו"ר, נמוכים מעלות הגשתה של הערובה שהיתה מתחייבת מרישוי קבלן כ"א.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד העו"ר ישקול אם הקנס שהוא ביקש להטיל יש בו כדי להרתיע, או שיש לבקש, במסגרת הטיעונים לעונש, הטלת קנסות גדולים יותר מאלה שמבקשת התביעה כיום בבית המשפט.

איתור של קבלני כ"א הפועלים בלי רישיון

המחלקה מנסה לאתר קבלני כ"א הפועלים בלי רישיון באמצעות מידע המגיע מקבלנים אחרים, מודעות בעיתונים ופרסומים שונים. כן עוקבת המחלקה אחר קבלני כ"א שהגישו בקשה לרישיון, אך לא הגישו את הערובה כנדרש ולכן לא קיבלו רישיון, ואלה שלא חידשו את רישיונם, או הודיעו

על הפסקת פעולתם כקבלני כ"א. כל אלה מוגדרים במחלקה כ"חברות סגורות". המחלקה דורשת ממי שהודיע על הפסקת פעולתו תצהיר שהחברה אינה פעילה עוד כקבלן כ"א, וכן היא עורכת ביקורי פיקוח לאימות הפסקת פעילותה של החברה כקבלן כ"א.

לפי נתוני המחלקה, מסוף 1996 ועד יוני 2000 הוגדרו 197 קבלני כ"א כחברות סגורות. ביותר ממחציתם לא ערכה המחלקה, עד לאותו מועד, ביקורי פיקוח כדי לאמת זאת.

ביקורי הפיקוח של המחלקה מתבססים בדרך כלל על שיחה עם מנהל החברה הסגורה, ואינם נערכים לפי שאלון מובנה המדריך את המפקח ומכתיב את נושאי הבדיקה ואת אופן ביצועה. במקרים רבים אין ביקורים אלה מספיקים, כדי לקבוע במידה סבירה של ביטחון כי החברה הפסיקה את פעילותה כקבלן כ"א.

לדעת משרד מבקר המדינה הגברת שיתוף הפעולה בין יחידת האכיפה, הממונה על אכיפת חוקי עבודה, לבין המחלקה, יכולה לתרום לשיפור הפיקוח בתחום זה. כיום אין המחלקה נעזרת ביחידת האכיפה לאיתור קבלני כ"א שפועלים בלי רישיון.

פיקוח על מילוי חובותיו של קבלן כ"א כלפי עובדיו

החוק קובע, בין השאר, כי שר העו"ר רשאי שלא לתת רישיון לקבלן כ"א, לסייגו או לבטלו, בין היתר, אם זה הפר חובה מהותית מהחובות המוטלות עליו על פי הוראה שבחיקוק, בהסכם קיבוצי או בחוזה עבודה המעניק זכויות לעובדים, וכן אם ניתן הרישיון על בסיס מידע כוזב או שגוי. קבלן כ"א מצרף לבקשה לרישיון אישור רואה חשבון כי הוא משלם לעובדיו לפחות את שכר המינימום ואת כל התנאים הסוציאליים המוגדרים בחוק, בהסכם אישי או בהסכם קיבוצי עליו הוא חתום. נוסף על כך הוא מצרף הצהרה שאינו מעסיק זרים, וכי אם יעסיק זרים שלא כדין בעתיד יהיה צפוי לביטול רישיונו.

איסוף מידע מקבלני כ"א

החוק קובע, כי בעל רישיון ימסור לשר העו"ר אחת לשנה, במועד שיורה השר, דין וחשבון מאושר בידי רואה חשבון על עיסוקו כקבלן כ"א, שיכלול נתונים בדבר מספר עובדיו, לפי ענף עבודה, מקומות עבודתם, שכרם, תשלומים בקשר לעובדיו על פי חיקוק, ונתונים כיוצא באלה שיורה השר.

המחלקה אינה מקפידה לקבל מקבלני כ"א את הפרטים האמורים. בטופסי הבקשה לרישיון, בשנת 2000, מדווחים קבלני כ"א, כאמור, על כלל העובדים וכלל עובדי קבלן שהוא מעסיק, אולם לא מצורפים נתונים שנתיים מפורטים על עובדים לפי ענף עבודה, מקום עבודה, תקופות עבודתם. נתוני השכר שמוסר קבלן כ"א למחלקה אינם יכולים לשמש אומדן לשכר העובדים, משום שלא מתקבלים נתונים על שיעור המשרה של העובדים (להערכת המחלקה עובדי קבלן רבים עובדים פחות ממשרה מלאה). כתוצאה מכך, חסרה המחלקה נתונים חיוניים לצורכי מידע, שיאפשרו למפות את התופעה של עובדי קבלן במגזרים ובענפים השונים. נתונים אלה חיוניים גם לתכנון מערך הפיקוח על קבלני כ"א.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הסביר משרד העו"ר, כי פירוט הנתונים עלול ליצור לקבלני כ"א קושי בירוקרטי מעשי ותועלתו מזערית. לדעת משרד מבקר המדינה, הנתונים המבוקשים צריכים להיות בהישג יד של קבלן כ"א; אולם אם דרישות החוק אכן מטילות עומס רב על המעסיק ותועלתם מזערית היה על משרד העו"ר לפעול לשינוי החוק, וכל עוד לא שונה החוק אין בידי המשרד לוותר על הדרישות שנקבעו בו.

ביקורי פיקוח

החוק קובע, כי על קבלן כ"א למסור למפקחים שמינה השר מבין עובדי משרדו כדי לפקח על הוראות החוק, כל מידע, פרטים ומסמכים הקשורים בפעולותיו. לשם ביצוע תפקידיו לפי החוק רשאי המפקח, בין השאר, להיכנס לכל מקום שיש לו יסוד להניח כי מועסקים בו בני אדם, או שבו מתנהל עסקו של קבלן כ"א, ולברוק מסמכים.

ביוני 2000 היו רשומים במחלקה 307 קבלני כ"א ברישיון. מנתוני המחלקה עולה, כי לא נערכו ביקורי פיקוח אצל 176 קבלנים (57%). משרד מבקר המדינה בדק את הנתונים על 119 קבלני כ"א שהיו בעלי רישיון יותר משלוש שנים, והעלה, כי אצל 74 קבלנים (63%) לא נערכו ביקורי פיקוח.

המפקחים מדווחים על ביקורי הפיקוח שערכו בפרוטוקול פיקוח. פרוטוקול זה אינו מובנה, כלומר אינו מפרט את סדרת השאלות שעל המפקח להציג ואת דרכי הבדיקה בכל נושא ונושא. משרד מבקר המדינה בדק ביוני 2000 את פרוטוקולי הפיקוח בתיקיהם של 25 קבלני כ"א שנכללו במדגם והעלה, כי לא נמצאו פרוטוקולי פיקוח ב-15 תיקים (60%).

המספר הרב של קבלני כ"א, אותם לא בדקו מפקחי המחלקה מדגיש את הצורך לערוך תכנית של ביקורי פיקוח, שנתית או דו-שנתית, שתבטיח פריסה רחבה ככל האפשר של ביקורי פיקוח. תכנית כזו צריך שתקבע תדירות רצויה של ביקורי פיקוח לקבוצות שונות של קבלני כ"א, ואולי אף לנושאי פיקוח שיש להדגישם. תכנית כזו לא קיימת כיום במחלקה.

בדיקת הפרוטוקולים של ביקורי הפיקוח אצל קבלני כ"א שבמדגם, מורה, כי הנושא של מילוי חובות קבלן כ"א כלפי עובדיו אינו מקבל תשומת לב מספיקה. ביקורי הפיקוח הם מעטים, והבדיקה שנעשית בנוגע למילוי חובותיו של קבלן כ"א כלפי עובדיו היא קצרה, שטחית וחלקית. פרוטוקולי הפיקוח אינם מלאים ושיטתיים, ואינם מפרטים את מהות הבדיקות שנעשו ואת היקפן. מעיון בפרוטוקולי הפיקוח עולה, שרובם מתבססים על שיחה עם קבלן כ"א. יתרה מזו - יש שליקויים העולים או נרמזים מהחומר המצטבר בתיקים שבמחלקה, או מביקורי הפיקוח, אינם זוכים לברור נוסף, ונשארים בתיקים ללא מיצוי וסיכום בדיקתם וללא מעקב אחר תיקונם. לדעת משרד מבקר המדינה, על המחלקה להשתית את ביקורי הפיקוח על תכנית שתפרט את נושאי הפיקוח, את השאלות שיש לקבל עליהן מענה, ואת שיטת הבדיקה ואופן ביצועה. דרוש פרוטוקול פיקוח מובנה שישקף את התכנית ויפורט בו, בין השאר, נושאים שהמפקח חייב לברוק בעקבות מידע קודם; נושאים שנבדקו ואלו שלא נבדקו; שיטת הבדיקה שנקטה וכיצד בוצעה; מה הם הממצאים של המפקח בכל תחום שנבדק ומה מהם מחייב בדיקה משלימה, מעקב, או פעולה אחרת. פרוטוקול פיקוח מובנה עשוי להדריך, לכוון, ולסייע למפקח בעבודתו, ולתרום לפיקוח שיטתי יותר.

סדרי הטיפול בתלונות

בדיקת תיקיהם של 25 קבלני כ"א שנדגמו בידי משרד מבקר המדינה העלתה, כי במחלקה התקבלו תלונות נגד חמישה מהם. תלונות על קבלני כ"א יכולות להיות נדבך חשוב במערך הפיקוח על קבלני כ"א, בפרט בתכנון פריסתם של ביקורי הפיקוח ובבחירת הנושאים המפוקחים.

הקו המנחה את המחלקה הוא לטפל בתלונה רק כאשר מדובר בפגיעה מהותית ושיטתית של קבלן כ"א, ולא לטפל בתלונות של עובדים יחידים. אלה אמורות לבוא על פתרון, כמו תלונות עובדים אחרים, במשא ומתן ישיר בין העובד לקבלן כ"א, בסיוע ארגוני עובדים וארגונים לזכויות אדם, בפנייה לבית הדין לעבודה וכו'. עם זאת, יש שהמחלקה מטפלת, לפני משורת הדין כהגדרתה, גם בתלונות של יחידים. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי משרד העו"ר יהיה קשוב לאפשרות כי תלונה יחידה מלמדת על הכלל ופוגעת בעובדים רבים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי לצד תלונות שנבדקו באופן מקיף בידי המחלקה יש תלונות שאינן נבדקות באופן יסודי. להלן דוגמאות:

בסוף 1998 התלוננו בנפרד שלושה עובדים שהעסיק קבלן כ"א במפעל טקסטיל בעיר פיתוח בנגב, כי פוטרו מעבודתם ללא תשלום פיצויי פיטורין. מהתלונות עולה החשש, כי אין מדובר בפגיעה בשלושה מתלוננים בלבד, אלא בפגיעה שיטתית בזכויות עובדים שפוטרו. בעקבות התלונה נפגש מפקח המחלקה עם קבלן כ"א ועזר להסדיר את תשלום הפיצויים לשלושת המתלוננים. המחלקה לא הרחיבה את חקירתה ולא ערכה ביקורי פיקוח נוספים, כדי להפריך את החשש שהיתה פגיעה שיטתית בזכויות עובדים נוספים. מאז ביקור המפקח בדצמבר 1998, לא נערך ביקור פיקוח נוסף אצל קבלן כ"א זה. במאי 1999 הודיעה עמותת "קו לעובד" למחלקה, כי התקבלו תלונות מעובדות שמעסיק קבלן כ"א, שהחזר הוצאות הנסיעה שהן מקבלות נמוך באופן ניכר מהחזר הוצאות הנסיעה בו מחויב המעביד על פי צו ההרחבה לעניין הוצאות נסיעה. המחלקה ביקשה את תגובת קבלן כ"א, וזה מסר כי הוא משלם לפי הנחיות משרד העו"ר, וכי לדעתו "כך צריך להיות משולם". המחלקה הסתפקה בתשובה זו. בתיק קבלן כ"א במחלקה לא נמצא סיכום בכתב שיעיד שהמחלקה בדקה אם יש ממש בתלונה ויסביר את השיקולים להסתפקות בתשובת הקבלן. מאז החלת החוק לא ערכה המחלקה ביקור פיקוח אצל קבלן כ"א זה. בדצמבר 1999 הודיעה עמותת "קו לעובד" למחלקה, כי נתקבלו אצלה תלונות נגד קבלן כ"א על אי-תשלום שכר מינימום ותשלום חסר של הזכויות הסוציאליות הנלוות. שבעה חודשים לאחר קבלת ההודעה עדיין לא טופלה התלונה, ולא נערך ביקור פיקוח אצל קבלן כ"א זה. זאת, על אף שבינואר 2000 התקבלה בלשכת השר תלונה נוספת, הפעם כי הוא מעסיק זרים בניגוד לחוק עובדים זרים (העסקה שלא כדין) התשנ"א-1991.

המחלקה לא ערכה רישום מסודר, שיטתי ושוטף של מכלול התלונות שהתקבלו אצלה, ולא מעקב מרוכז אחר הצעדים שנקטה בעקבות קבלת התלונה ותוצאותיהם. לכן, לא היו למחלקה נתונים בהישג יד על מספר התלונות שהתקבלו אצלה, והיא חסרה כלי ניהול, בקרה ופיקוח שיאפשר לה להפוך את התלונות למרכיב חשוב בתכנון פריסת ביקורי הפיקוח, ולמעקב אחר הצעדים שנקטו בכל תלונה ותלונה. כמו כן, לא נהגה המחלקה לרשום בכתב את ההחלטות המתקבלות בכל שלב, כאשר לדרך הפעולה שיש לנקוט בכל תלונה, ולא את הנימוקים להחלטות אלה, אף שהיא נוקטת דרכי פעולה שונות.

בכך נפגעו הפיקוח והבקרה. לדעת משרד מבקר המדינה, המינהל התקין מחייב שהחלטות כאלה וההנמקות להן יהיו בכתובים.

שיתוף פעולה ותיאום עם יחידת האכיפה

היחידה לאכיפה מופקדת על פיקוח ואכיפת חוקי עבודה ובהם חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, וחוק עובדים זרים (העסקה שלא כדין) התשנ"א-1991. חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, שעל ביצוע הוראותיו מופקדת המחלקה, מחייב קבלן כ"א בקיום החובות המוטלים עליו על פי הוראה שבחיקוק, בהסכם קיבוצי, או בחוזה עבודה המעניק זכויות לעובדים. עוד קבע החוק, שלא יעסוק אדם כקבלן כ"א הנותן שירותי כוח אדם לעובדים שאינם תושבי ישראל, אלא אם כן ניתן לו היתר מיוחד לכך מאת השר. עד כה לא התיר השר אף לקבלן כ"א אחד להעסיק עובדים זרים. החוק אף קבע, כי קבלן כ"א העובר על הוראות סעיף זה דינו מאסר שישה חודשים.

בנוגע לבדיקת מילוי חובותיו של קבלן כ"א כלפי עובדיו - קיימת חפיפה בין המחלקה לבין יחידת האכיפה המחייבת העברת מידע שוטף ועדכני ביניהן ויצירת דפוסי תיאום ושיתוף פעולה, שיאפשרו למחלקה להיעזר במפקחי יחידת האכיפה. בתחום העסקת עובדים זרים - עוסקת יחידת האכיפה באופן בלעדי; עם זאת, יש צורך בתיאום והעברת מידע בין יחידת האכיפה למחלקה, לפחות לצורך החלטה על מתן רישיון לקבלני כ"א. שיתוף פעולה בשני התחומים עשוי לתרום לתכנון ביקורי פיקוח אצל קבלני כ"א ולאיתור קבלני כ"א הפועלים בלי רישיון.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בין המחלקה ליחידת האכיפה לא קיימים נהלים לדיווח עדכני ושוטף, ולא לרפואי פעולה שיקלו על המחלקה ועל יחידת האכיפה להיעזר זו בזו לצורך הידוק הפיקוח על קבלני כ"א. בנושא העסקת עובדים זרים על ידי קבלני כ"א - אמנם העבירה יחידת האכיפה למחלקה, במאי 2000, רשימה שכללה 37 לשכות עבודה פרטיות וקבלני כ"א שנקנסו בגין העסקת עובדים זרים, אולם אין מדובר בדיווח עדכני ושוטף: הרשימה הועברה 10-16 חודשים לאחר שמפקחים מטעם יחידת האכיפה איתרו את העבירה (בין ינואר ליולי 1999). הרשימה לא כללה פרטים חיוניים על העבירה שבוצעה, ובהם: אם הועסקו העובדים הזרים כעובדי קבלן, כעובדי קבלן-ביצוע, או שהועסקו להם שירותי תיווך עבודה; תקופת העסקתם; שם המעביד בפועל. לרשימה לא צורפו גם העתקים מרוחות הפיקוח של יחידת האכיפה.

השוואה בין הנתונים הממוחשבים של המחלקה לרשימה האמורה העלתה, כי ברשימה נכללו שישה קבלני כ"א הפועלים ברישיון. כולם קיבלו רישיון לאחר איתור העבירה, בלי שעניין העסקתם של העובדים הזרים יידון בין המחלקה לקבלן כ"א וישפיע על מתן הרישיון. לשניים מהם אושר רישיון ביוני 2000, לאחר שהתקבלה הרשימה. העובדה שהקבלן הפר את החוק לא מצאה את ביטויה, לאחר מכן, בהגברת הפיקוח עליו.

שתי חברות נוספות שנכללו ברשימת יחידת האכיפה כלולות בנתוני המחלקה כחברות סגורות. שתיהן ביקשו רישיון לעבוד כקבלני כ"א ב-1997, אולם לא הגישו את הערבות הנדרשת. שתיהן הודיעו למחלקה, כי הן מתפקדות כלשכות עבודה פרטיות - עוסקות בהשמת עובדים לעבודה, ואינן פועלות כקבלני כ"א. בשני המקרים לא ערכה המחלקה ביקורי פיקוח לאימות ההודעות על הפסקת הפעילות כקבלני כ"א.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הודיע משרד העו"ר, כי אין נהלים מגובשים בין יחידת האכיפה לבין המחלקה, אך יש סיכום להעברת מידע שוטף. הוא הוסיף, כי בשנת 2001 ידאג לקביעת נהלים ברורים לשיפור ולייעול דרכי העבודה המשותפת.



בשנים האחרונות חל גידול ניכר במספר המועסקים בידי קבלני כוח אדם. חוק העסקת עובדים בידי קבלני כוח אדם התשנ"ו-1996, מסדיר את פעולתם של קבלני כ"א. עד לחקיקת החוק פעלו קבלני כ"א ללא פיקוח ממשלתי, ומיד לאחר חקיקתו היתה היענותם לדרישה לפעול ברישוי מועטה. היחידה לרישוי קבלני כ"א, שהוקמה במשרד העבודה והרווחה כדי לפקח על קיום דרישות החוק, אמנם השכילה להגדיל את מספר הקבלנים המורשים, בעיקר באמצעות אכיפה תפעולית; אולם, הועלו ליקויים בהליך הרישוי, שיש לתקנם. בתחום הפיקוח על מילוי חובותיו של קבלן כ"א כלפי עובדיו, נמצא, כי תדירות ביקורי הפיקוח נמוכה; ליקויים שונים, העולים מביקורי הפיקוח, מתלונות, וחומר נוסף המצטבר במשרד העבודה והרווחה, לא תמיד זוכים לבירור נוסף ולמעקב אחר תיקונם.

אימוץ בין-ארצי

ב-1.1.98 נכנס לתוקפו תיקון בחוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981 (להלן - חוק האימוץ) המסדיר אימוץ ילדים מארצות חוץ על ידי תושב ישראל. התיקון לחוק האימוץ (להלן - התיקון) נעשה ברוח אמנת האג בדבר הגנה על ילדים ושיתוף פעולה באימוץ בין-ארצי 1993 (להלן - אמנת האג). המטרה של אמנת האג היא להסדיר את האימוץ הבין-ארצי באמצעות רשויות מוסמכות של המדינות, כדי למנוע תופעות של חטיפת ילדים, הברחתם, סחר בהם וכן זיוף מסמכים.

על פי התיקון ניתן לאמץ ילד ממדינה זרה רק באמצעות עמותה שמטרתה הבלעדית היא פעילות בתחום האימוץ הבין-ארצי ואשר שר העבודה והרווחה ושר המשפטים (להלן - השרים) הכירו בה לפי חוק האימוץ. ההכרה ניתנת לעמותה לתקופה של שנתיים, זאת לאחר שעמדה בתנאים הנדרשים בחוק האימוץ ובתקנות מכוחו (להלן - עמותה מוכרת). עמותה מוכרת מקבלת הכרה לפעול במדינת חוץ מסוימת או במדינות מסוימות אחדות, והיא מחויבת לפעול מול "רשות מוסמכת של מדינת חוץ" אשר הוסמכה בידי מדינת החוץ לעסוק באימוץ בין-ארצי.

העמותה המוכרת אחראית לכל ההליכים הקשורים באימוץ בין-ארצי הן בארץ והן בחוץ לארץ, זאת על פי חוק האימוץ, התקנות מכוחו וכללים והנחיות מקצועיות לפעולות עמותה מוכרת. בין השאר, על העמותה המוכרת לקבוע אם המבקש לאמץ כשיר ומתאים לאמץ; לפנות לרשות המוסמכת של מדינת החוץ ולבקש מידע על הילד שיועד על ידי מדינת החוץ לאימוץ; לוודא שנתקיימו כל ההליכים, ניתנו כל האישורים וההסכמות על פי דיני מדינת החוץ בנוגע למסירת הילד לאימוץ בין-ארצי; לדאוג לאישורי כניסה של הילד ארצה; לערוך לפחות שני מעקבים אחר קליטתו של הילד במשפחה המאמצת, במשך חצי השנה הראשונה לקליטתו (ראו להלן), וכן לקיים כמה מעקבים