



מ ב ק ר ה מ ד י נ ה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

העסקת עובדים באמצעות קבלני שירות ברשויות המקומיות

תמוז התשפ"ד | יולי 2024



העסקת עובדים באמצעות קבלני שירות ברשויות המקומיות

מבוא

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות), נקבע כי הרשויות המקומיות מחויבות להעניק לתושביהן שירותים ממלכתיים ומקומיים מסוגים שונים¹. הרשויות המקומיות מספקות שירותים אלה הן באמצעות עובדים שהן מעסיקות ישירות והן באמצעות עובדים שמעסיקים גורמים חיצוניים, שעמן מתקשרות הרשויות המקומיות במסגרת פעילותן השוטפת.

רשויות מקומיות רבות בעולם ובישראל נעזרות בספקים חיצוניים ובהם קבלני שירות (להלן - קבלן או קבלן שירות)² לצורך הענקת שירותים יום-יומיים לתושביהן. קבלן השירות הוא המעסיק את העובדים שמוצבים בחצרותיה של הרשות המקומית, מתקשר איתם בחוזה ומחויב להבטיח את תנאי העבודה והזכויות שלהם.

העסקה באמצעות קבלני שירות קיימת הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי, והיא בעלת שלושה מאפיינים מרכזיים: ראשית, העבודה מתבצעת בחצר של מזמין השירות ולכן ביכולתו לפקח על ביצועה; שנית, המזמין צורך את השירותים באופן מתמשך ולא חד-פעמי; שלישית, השירות שמספק הקבלן הוא עבודת כפיים שמבצעים אנשים. הדוגמה השכיחה לכך היא עבודה בשכר נמוך הנעשית במקביל לליבת העיסוק של הארגון, כגון ניקיון, אבטחה, הסעדה וגינון - עובדים בתפקידים אלה מבצעים את עבודתם בשטחים של מזמין השירות באופן מתמשך, והם אינם מועסקים ישירות על ידו אלא על ידי קבלני שירות³.

צורת העסקה זו, שבה עובד מבצע עבודה אצל מזמין השירות אך מעסיקו הוא הקבלן, מאפשרת לרשות המקומית הוזלת עלויות וגמישות ניהולית, במיוחד בתחומים שאינם חלק מרכזי מליבת העשייה שלה⁴. אולם לצד זאת היא עלולה להגביר את פגיעותו של העובד. פגיעותם של עובדי קבלני שירות נובעת מן העובדה שרובם נתונים בחוסר ביטחון תעסוקתי המתבטא בפיטורים תכופים, בהחלפת מעסיקים ובתנאי העסקה המשתנים מפעם לפעם, כתלות במזמיני השירות ובמעסיקים. לעיתים הם מועסקים באופן חלקי, לפי שעות, ומקבלים שכר נמוך ותנאים סוציאליים מינימליים. כמו כן רבים מעובדים אלה מגיעים מרקע חברתי כלכלי נמוך ואינם בקיאים בהוראות דיני העבודה והזכויות המגיעות להם. הם חשופים אפוא לניצול יותר מעובדים אחרים וגובר בעניינם הצורך בהקפדה על קיום דיני העבודה על ידי המעסיק ובאכיפה כלפיו במקרים שבהם לא קיים את חובותיו על פי הדין⁵. הצורך בהקפדה על קיום דיני העבודה מקבל משנה תוקף כאשר מזמין השירות הוא גוף ציבורי.

בחקק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011, יוחדו הסדרים חוקיים לשמירה על זכויותיהם של עובדים מוחלשים ובהם עובדי קבלן. לשם כך נקבעה בחוק אחריות המינהלית, האזרחית והפלילית של מזמיני השירות, ובהם הרשויות המקומיות, בכל הקשור לשמירה על

¹ בסעיפים 235 - 249 לפקודת העיריות נקבעו חובותיה וסמכויותיה של העירייה בתחומים כגון תחזוקת רחובות, בניינים, מערכת ביוב ומפעלי מים, פינוי אשפה, ביצוע עבודות ציבוריות ועוד. בסעיף 2 לפקודת המועצות המקומיות נקבע כי תפקידיה, סמכויותיה וחובותיה של מועצה מקומית יוסדרו בצו כינון.

² סעיף 1 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, מגדיר קבלן שירות כמי שעיסוקו במתן שירות באמצעות עובדיו אצל זולתו בתחומי השמירה והאבטחה והניקיון.

³ OECD (2021), *OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*, Chapter 4, OECD Publishing, Paris

⁴ אסף אמבר, הודיה בן-שי, אביב כהן, קימברלי מילשטיין וטל רבינוביץ, *מניעת ניצול עובדים בהעסקה קבלנית*, עומק - מרכז לעיצוב מדיניות וחקיקה, דצמבר 2020.

⁵ להרחבה ראו מבקר המדינה, *דוח שנתי 165* (2015), "פעולות המדינה להגנה על זכויותיהם של עובדים בשכר נמוך", עמ' 1027 - 1064.



זכויותיהם של עובדי הקבלן בחצרותיהם. יתר על כן, ב-2012 החליטה ממשלת ישראל⁶ לפעול להגברת האכיפה הממשלתית על מעסיקים במטרה לסייע לעובדים בשכר נמוך ובהם עובדים זרים ועובדי קבלני שירות - שתי קבוצות עובדים המועדות במיוחד להפרת זכויותיהן.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד נובמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את העסקתם של עובדי קבלני שירות ברשויות המקומיות. הבדיקה נעשתה בחמש רשויות מקומיות: בעיריות **בני ברק**, **נתניה**, **עפולה** ו**קריית ים** ובמועצה האזורית **משגב** (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו בחברה למשק וכלכלה בע"מ (להלן - משכ"ל)⁷ ובמשרד העבודה - מינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה.

הביקורת התמקדה בעובדי קבלני שירות המועסקים בתחומי הניקיון, השמירה והאבטחה - תחומים שבהם נדרש ריבוי ידיים עובדות והשכר נמוך. בביקורת נבדקו מנגנוני הפיקוח והבקרה שמפעילות הרשויות המקומיות על תנאי העסקה של עובדים אלה וכן מודעות העובדים לזכויותיהם. להלן מוצגים נתונים כלליים המעודכנים למועד סיום הביקורת על הרשויות המקומיות שנבדקו:

לוח 1: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים נכון למועד סיום הביקורת

מספר התושבים	עיריית בני ברק	עיריית נתניה	עיריית עפולה	עיריית קריית ים	המועצה האזורית משגב
218,357	233,104	61,519	41,095	30,671	
האשכול החברתי-כלכלי	2 (נמוך)	6 (בינוני)	5 (בינוני)	5 (בינוני)	7 (בינוני)
אשכול הפריפריאליות	10 (מרכזי)	7 (מרכזי)	5 (פריפריאלי)	6 (מרכזי)	3 (פריפריאלי)
סיווג הרשות המקומית	ביניים	ביניים	יציבה	הבראה	יציבה
ההכנסות (ביצוע) (באלפי ש"ח)	1,731,398	1,870,698	478,046	353,182	301,211
ההוצאות (ביצוע) (באלפי ש"ח)	1,730,988	1,873,986	477,706	346,393	300,852
העודף (הגירעון) השוטף (באלפי ש"ח)	(410)	3,288	(340)	(6,789)	-
העודף (הגירעון) המצטבר (באלפי ש"ח)	(109,019)	(57,821)	(9,698)	(26,953)	2,296
שיעור הגירעון המצטבר	7.2%	3.4%	2.4%	8.5%	-

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) והדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁶ החלטת הממשלה 4193 (29.1.12), בהמשך להמלצותיה של הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנחם טרכטנברג; הוועדה הגישה את המלצותיה בספטמבר 2011.

⁷ משכ"ל מאגדת כחברה בעירבון מוגבל, בבעלות מרכז השלטון המקומי בישראל - 90% (עמותה רשומה המאגדת את כל העיריות והמועצות המקומיות) ובעלות מרכז המועצות האזוריות בישראל - 10% (עמותה רשומה המאגדת את כל המועצות האזוריות).



מספר התושבים - הנתון לקוח מתוך "הרשויות המקומיות - קובץ נתונים לעיבוד - 2022" שהכינה הלמ"ס.

האשכול החברתי-כלכלי - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2019.

אשכול הפריפריאליות - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי מקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. אשכול 10 מעיד על היישוב המרכזי ביותר, ואשכול 1 - על היישוב הפריפריאלי ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2020.

סיווג הרשות המקומית - משרד הפנים מסווג את הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות, כגון שיעור גירעון שוטף או מצטבר, זכאות למענק איזון, מתן הנחות ומחיקת חובות. על פי הקריטריונים הללו מחולקות הרשויות לשש קבוצות: (1) איתנות (2) יציבות (3) בהמראה (4) בתוכנית הבראה (5) בתוכנית התייעלות (6) במצב ביניים. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת.

ביצוע ההכנסות או ביצוע ההוצאות - ביצוע ההכנסות או ההוצאות בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2022.

העודף (או הגירעון) השוטף או העודף (או הגירעון) המצטבר - העודף (הגירעון) השוטף או העודף (הגירעון) המצטבר בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2022.

שיעור הגירעון המצטבר - כהגדרתו בסעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש] ובסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2022.

רקע נורמטיבי

בישראל נחקקו כמה חוקי מגן המסדירים את יחסי העבודה בין עובד למעסיק ומגנים על עובדים מפגיעה על ידי המעסיקים במגוון היבטים של יחסי עבודה. חוקים אלה מקנים לכלל העובדים זכויות מינימליות שהמעסיק חייב לקיים, כגון תשלום שכר מינימום⁸, תשלום עבור עבודה בשעות נוספות⁹, איסור הלנת שכר¹⁰, תשלום של דמי חופשה¹¹ ודמי מחלה¹². לויתור של העובד עליהן אין תוקף משפטי מחייב. כדי לשמור על זכויותיהם של עובדים שאינם מועסקים ישירות על ידי הארגון שעבורו הם מבצעים את העבודה, נקבעו חוקים ייחודיים הנוגעים להעסקת עובדי קבלן ולדרכי הפיקוח על תנאי ההעסקה כמפורט להלן:

חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, והתקנות שהותקנו על פיו. חוק זה מגדיר קבלן כוח אדם כמי שמספק שירותי כוח אדם של עובדיו לשם עבודה אצל זולתו. קבלן כוח האדם מספק עובדים למעסיק בפועל, והם עוסקים בעבודות המוטלות עליהם על ידי המעסיק בפועל בהתאם לצרכיו וחובותיו על פי כל דין. העובד מקבל את ההכשרה המעשית ואת הוראות העבודה ישירות מהמעסיק בפועל ואת השכר הוא מקבל מקבלן כוח האדם. בדומה, קבלן השירות מספק שירות באמצעות עובדיו אצל זולתו באחד משלושת תחומי העבודה המפורטים בתוספות לחוק: בניין, שמירה ואבטחה, ניקיון.

בפברואר 2007 אושרה החלטת הממשלה 1134¹³ בנושא של צמצום הפערים החברתיים והגדלת ההשתתפות בכוח העבודה. הוחלט כי החשב הכללי יקבע בהוראות התכ"ס¹⁴ כללים והנחיות להגנה על זכויותיהם של עובדים המועסקים בידי קבלני שירותים להעסקת כוח אדם במסגרת התקשרויות

8 חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 - חוק זה קובע רמת שכר מינימלית לכלל העובדים לפי סוגי התשלום - שכר חודשי, יומי או שעתי - וזאת ללא תלות בתפקיד של העובד.

9 חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 - החוק נועד להבטיח איזון בין חיי העבודה לחיי הפרט. החוק מגדיר, בין היתר, את אורכו של יום עבודה ומסדיר את נושא התמורה והתנאים עבור עבודה בשעות נוספות.

10 חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958 - חוק זה מסדיר את אופן התשלום של שכר העבודה ואת מועד תשלום השכר; כן גם מסדיר את האיסור להלנת השכר.

11 חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951 - החוק קובע את הזכות לחופשה, מסדיר את החובה למתן חופשה שנתית ואת החובה של ניצול החופשה, מפרט את אורך החופשה ואת הסדרתם של ימים אלו וכן עומד על דרך צבירת ימי חופש. חוק זה אף קובע תשלום של דמי חופשה ועומד על דרך תשלומם. החוק מגביל את היכולת לאגור ימי חופשה וזאת כדי להגן על העובד.

12 חוק דמי מחלה, התשל"ו-1976 - החוק מסדיר את זכאותו של העובד לשכר בימי מחלה, את היקף דמי המחלה שישולמו וגובהם ואת האפשרות לעבודה מתאימה אחרת או עבודה חלקית.

13 החלטת הממשלה 1134 (4.2.07).

14 בהוראות התכ"ס (תקנון כספים ומשק) מרוכזות הוראות אופרטיביות ומקצועיות של החשב הכללי בנוגע לנושאי כספים ומשק לרבות ביצוע התקשרויות, תשלומים, מכרזים, שכר ועוד. אגף החשב הכללי במשרד האוצר הוא הגוף האחראי לכתיבה ולפרסום של הוראות התכ"ס מכוח חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.



הממשלה. עוד צוין בהחלטת הממשלה כי על משרד הפנים לוודא שהרשויות המקומיות מיישמות כללים והנחיות אלה בעבודתן.

החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011 (להלן - החוק להגברת האכיפה), נועד להבטיח כי זכויות העובדים המוקנות להם מכוח חוקי מגן וצווי הרחבה, יתממשו בפועל. החוק מטיל אחריות על מזמין השירות בכל הקשור לזכויותיהם של עובדי קבלן המועסקים אצלו. כן קובע החוק את חובתו של מזמין השירות לנקוט אמצעים סבירים בנסיבות העניין כדי למנוע פגיעה בזכויותיהם של עובדי הקבלן; בכלל זה קביעת דרך יעילה במקום העבודה בכל הקשור למסירת הודעה על פגיעה ובירור המידע שבהודעה וכן יידוע עובדי הקבלן בדבר דרך זו.

בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים, התשע"ג-2013, נקבעה החובה לגוף ציבורי המתקשר עם קבלן שירות - לכלול בהסכם ההתקשרות הוראה ולפיה ישלם קבלן השירות לעובדיו לפחות לפי תנאי העבודה המוסכמים. כלומר, על מזמין השירות, שהוא גוף ציבורי, החובה לדאוג לתנאים של עובדי הקבלן ולאכופן זאת בהסכם ההתקשרות.

בצו העסקת עובדים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים, התשע"ג-2013, נקבעו תנאי העבודה של עובדי קבלני שירות בתחומי הניקיון והשמירה, בין היתר בנושאים כגון תנאי השכר, תשלום הפרשות לקופת גמל לקצבה, קרן השתלמות, דמי הבראה ועוד.

ביולי 2013 נחתם הסכם קיבוצי בין ההסתדרות לארגון הארצי של חברות הניקיון¹⁵ בעניין השוואת תנאי העסקתם של עובדי ניקיון המועסקים באמצעות קבלני שירות במגזר הפרטי לאלו המועסקים באותו המעמד במגזר הציבורי. צו הרחבה בענף הניקיון 2014 (להלן - צו הרחבה בענף הניקיון), נתן להוראות הקבועות בהסכם הקיבוצי תוקף ומעמד של צו הרחבה, וזאת בהתאם לסיכום בהסכם הקיבוצי שהוראותיו יעוגנו בהסכמה כצו הרחבה¹⁶.

כמו כן ביולי 2014 נחתם הסכם קיבוצי¹⁷ בין ההסתדרות לארגון הארצי של מפעלי השמירה והאבטחה בעניין הסדרת תנאי העבודה של העובדים בענף השמירה והאבטחה. צו הרחבה בענף השמירה והאבטחה¹⁸ משנת 2014, מחיל את ההסכם הקיבוצי על כל העובדים והמעסיקים בענף השמירה והאבטחה.

ביולי 2015 פרסם החשב הכללי הוראת תכ"ס 7.11.3 בעניין הגנה על זכויות עובדים המועסקים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון. המטרה הייתה להסדיר היבטים שונים בהתקשרות של משרדי ממשלה ויחידות סמך עם קבלני שירות כדי לאתר תופעות של הפרת זכויות עובדים המועסקים על ידי קבלנים במשרדי הממשלה ולמנוע תופעות כאלה.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 19/2016 נקבע כי בעת קיום התקשרויות עם קבלני שירות על הרשויות המקומיות ליישם את החוקים ואת הוראת החשב הכללי כפי שפורסמה בהוראת תכ"ס 7.11.3. כמו כן בחוזר המנכ"ל מפורטים הסעיפים שיש לכלול בהסכם ההתקשרות עם הקבלן, ובהם התחייבותו של הקבלן לשלם לעובדים המועסקים על ידו כל תשלום או זכות המגיעים להם על פי כל דין; התחייבותו למסור לכל עובד תלוש שכר חודשי בהתאם לתיקון 24 לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958. עוד נקבעה בחוזר החובה של הרשות המקומית לכתוב נוהל פנימי בהתאם לדין, להוראות התכ"ס ולחוזר.

15 הסכם קיבוצי בין ההסתדרות לארגון הארצי של חברות הניקיון; נחתם ב-11.7.13.

16 צו הרחבה הוא צו המרחיב את תחולתו של הסכם קיבוצי או חלק ממנו על קבוצות עובדים שההסכם הקיבוצי לא חל עליהם. צווי הרחבה מתפרסמים על ידי שר העבודה, בתנאים המפורטים בחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957. פורסם ב"פ התשע"ד 6759 (19.2.14), עמ' 3942.

17 הסכם עבודה קיבוצי כללי בענף השמירה והאבטחה בין הארגון הארצי של מפעלי השמירה והאבטחה בישראל להסתדרות העובדים הכללית החדשה; נחתם ב-22.7.14.

18 צו הרחבה להסכם קיבוצי בענף השמירה והאבטחה; פורסם בילקוט הפרסומים 6899, 26.10.14.

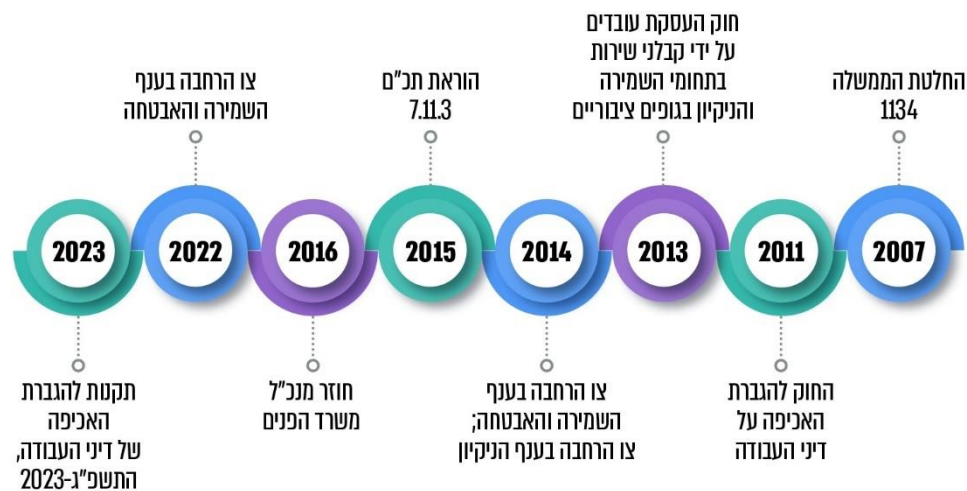
19 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 9/2016 מ-29.12.16.



בשנת 2021 נחתם הסכם קיבוצי חדש²⁰ וצו הרחבה משנת 2022²¹ החיל הסכם חדש זה על כלל העובדים והמעסיקים בתחום. בהסכם הקיבוצי החדש עודכנו תנאי ההעסקה של עובדי השמירה והאבטחה. בשנת 2022 פורסם צו הרחבה שהחיל את הוראות ההסכם הקיבוצי העדכני על כלל העובדים והמעסיקים בתחום.

תקנות להגברת האכיפה של דיני העבודה (רכיבי השכר המרכיבים את ערך שעת עבודה וערך שעת עבודה לעובד קבלן), התשפ"ג-2023 מסדירות לראשונה את רכיבי השכר המרכיבים את ערך שעת העבודה בתחומי השמירה והאבטחה, הניקיון וההסעדה וכן את אופן חישובם. מועד תחולת התקנות נקבע ל-1 בינואר 2024.

תרשים 1: הדינים המרכזיים להעסקת עובדים באמצעות קבלני שירות, 2007 - 2023



על פי ממצאי הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סקירה בין-לאומית

העסקת עובדים באמצעות קבלני שירות קיימת במדינות הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי בין-לאומי של המדינות המפותחות (להלן - מדינות ה-OECD²²). מתחילת שנות השמונים של המאה העשרים, בד בבד עם השינויים שחלו במדיניות הציבורית בארה"ב ובבריטניה והמעבר למדיניות של שוק תחרותי במגזר הציבורי. באותה עת חל שינוי בתפיסות הניהוליות בשלטון המקומי בעולם ובישראל. רפורמות הניהול הציבורי החדש (New Public Management), המשותפות למדינות מערביות רבות²³, מתאפיינות במעבר מייצור של שירות להסדרה של שירות תוך אימוץ גישה כלכלית המדגישה ערכים של שוק חופשי ובהם חסכנות, תחרותיות ומצוינות²⁴. כחלק ממגמה זו הרשויות המקומיות שואפות להשיג שירותים בכמות ובאיכות גבוהות יותר ובמחיר נמוך יותר. לשם כך רשויות מקומיות ברחבי העולם עברו מאספקה ישירה של שירותים לאספקתם באמצעות גופים חיצוניים²⁵.

²⁰ הסכם עבודה קיבוצי כללי בענף השמירה והאבטחה בין הארגון הארצי של מפעלי השמירה והאבטחה בישראל להסתדרות העובדים הכללית החדשה; נחתם ב-21.3.21.

²¹ צו הרחבה בענף השמירה והאבטחה; פורסם בילקוט הפרסומים 10412, 7.4.22.

²² OECD - Organization for Economic Co-operation and Development

²³ איתי בארי, "השלטון המקומי כיחידת ניהול", בתוך: יגיל לוי ואיתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי - בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק כרך א'** (2019), עמ' 205-288.

²⁴ נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש בישראל** (מחקרי פלורסהיימר) (2014).

²⁵ גל טלית, "מה צא לי מזה? הסיבות להחלטת הרשויות המקומיות בישראל למקור הספקת שירותים לתושביהן", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל** (2015), עמ' 33 - 55.



כיום הולך וגדל שיעור העובדים במדינות ה-OECD, המועסקים על ידי קבלני שירות, כלומר הם מבצעים את עבודתם בשטח המוניציפלי של הרשות המקומית מזמינת השירות, אך מועסקים על ידי גורם אחר. צורת העסקה זו שכיחה במיוחד בתחומי הניקיון, השמירה וההסעדה²⁶.

העסקת עובדים באמצעות קבלני שירות בארה"ב

בארה"ב העסקת עובדים באמצעות קבלני שירות שכיחה בכל רמות הממשל. רבות מהרשויות המקומיות בארה"ב מתקשרות עם קבלני שירות לא רק לצורך אספקת שירותי ניקיון, פינוי אשפה, תחזוקת כבישים וכד', אלא הן מרחיבות את השיטה גם לתחומי שירות "רכים" יותר כדוגמת בריאות הנפש, טיפול בגיל הרך וטיפול באזרחים ותיקים²⁷.

רשויות מקומיות אחדות בארה"ב אף מיישמות מודלים קיצוניים של העסקה באמצעות קבלני שירות. כך יש רשויות המעסיקות באופן ישיר את עובדי ההנהלה הבכירה והמטה בלבד ומעבירות את אספקתם של מרבית השירותים והפעילות לקבלני שירות פרטיים וממשלתיים²⁸. זאת ועוד, בכמה רשויות מקומיות קטנות בארה"ב אפילו המנכ"ל עצמו אינו עובד הרשות, אלא הוא מתקשר איתה בחוזה לאספקת שירותי ניהול²⁹.

נתונים על העסקה באמצעות קבלני שירות בענף שירותי הניהול והתמיכה במדינות ה-OECD

במדינות ה-OECD ניכרת מגמה של מעבר להעסקה באמצעות קבלני שירות בתחומי הניקיון והשמירה, המשתייכים לענף שירותי הניהול והתמיכה. שיעורם של עובדי הניקיון בענף זה במדינות ה-OECD גדל בממוצע מ-16% ל-31% בשנים 1995 - 2019, ושיעורם של שומרים ומאבטחים גדל מ-38% ל-54% באותן השנים (ראו תרשים 2)³⁰.

OECD (2021), **OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery**, Chapter 4, OECD Publishing, Paris 26

Zhang, Mengzhong & Sun, Jian (2012). Outsourcing in municipal governments: Experiences from the United States and China. **Public Performance & Management Review**, 35, 696 - 726 27

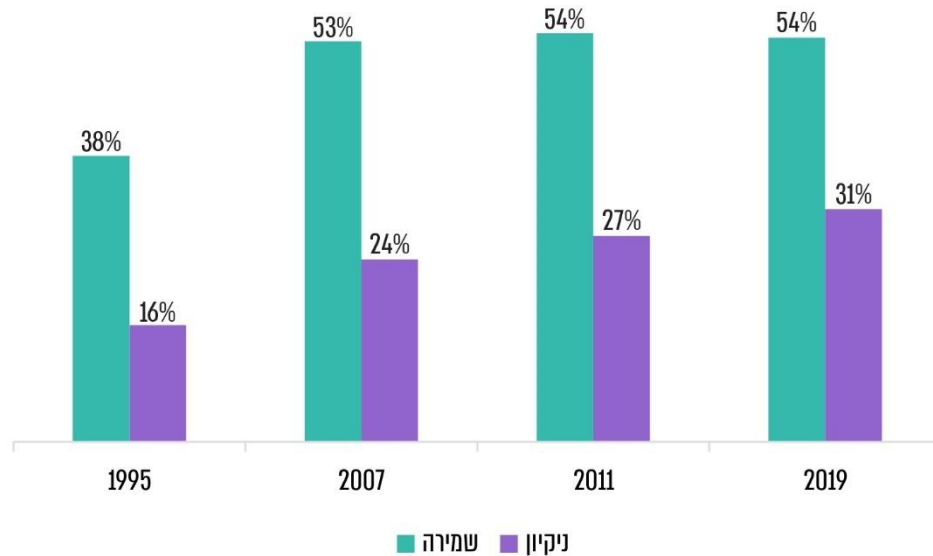
כך לדוגמה בארה"ב פועל מודל העסקה בווסטון (Weston) בפלורידה; בסנטיאל (Centennial) שבקולורדו; ובסנדי ספרינגס (Sandy Springs) שבג'ורג'יה. 28

כך לדוגמה מתבצע בצפון קרוליינה. 29

OECD (2021), **OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery**, Chapter 4, OECD Publishing, Paris 30



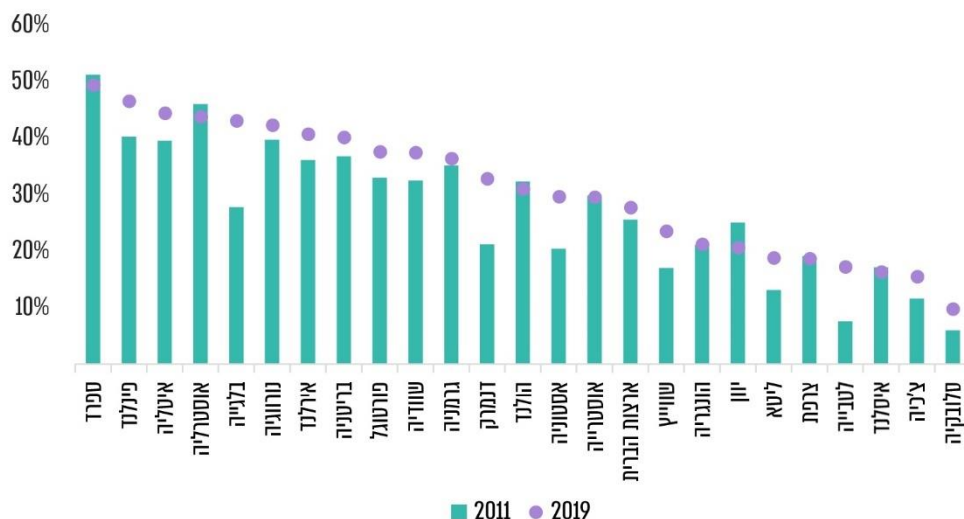
תרשים 2 : השיעור הממוצע של עובדי ניקיון ושמירה שהועסקו במיקור-חוץ בענף שירותי הניהול והתמיכה במדינות ה-OECD, 1995 - 2019



על פי נתוני OECD Employment Outlook 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנת 2019 השיעור הגבוה ביותר של עובדי הקבלן בתחום הניקיון בענף שירותי הניהול והתמיכה היה הגבוה ביותר, בין היתר באיטליה, ספרד ופינלנד, יותר מ-40%. לעומת זאת השיעור הנמוך ביותר נמצא בסלובקיה (10%) ובצ'כיה (16%). בתרשים 3 מוצג שיעורם של עובדי הניקיון שהועסקו במיקור-חוץ בענף זה במדינות ה-OECD בשנים 2011 ו-2019.

תרשים 3 : שיעור עובדי הניקיון שהועסקו במיקור-חוץ בענף שירותי הניהול והתמיכה במדינות ה-OECD, 2011 ו-2019



על פי נתוני OECD Employment Outlook 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

שיעורם של עובדי קבלן בשירותי השמירה נותר יציב יחסית בשנים 2011 - 2019 (ראו תרשים 4). השיעור הגבוה ביותר של עובדי שמירה בענפי הניהול והשירותים בשנת 2019 היה באסטוניה (87%), אירלנד (75%) ואיטליה (72%), והנמוך ביותר - באיסלנד (17%) ובשווייץ (34%).



תרשים 4: שיעור עובדי השמירה שהועסקו במיקור-חוץ בענף שירותי הניהול והתמיכה במדינות ה-OECD, 2011 ו-2019



על פי נתוני OECD Employment Outlook 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

העסקה באמצעות קבלני שירות כרוכה לעיתים קרובות בתשלום שכר נמוך ובחוסר ביטחון תעסוקתי, ומכאן היא עשויה להוביל להעמקה של חוסר השוויון בחברה³¹. כך למשל במדינות ה-OECD נמצא כי שכרם של עובדים בתחומי הניקיון והשמירה המועסקים על ידי קבלני שירות, נמוך משכרם של עובדים בתפקידים אלה המועסקים באופן ישיר³². יתרה מכך, עובדי קבלן בתחומי הניקיון והשמירה נמנים לא אחת עם שכבות ראויות לקידום באוכלוסייה. במדינות ה-OECD רמת ההשכלה של עובדים אלה נמוכה מזו של עובדים המועסקים ישירות באותם התפקידים³³.



מהסקירה עולה כי העסקת עובדים באמצעות קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון נפוצה במרבית מדינות ה-OECD בדומה לישראל (ראו בהמשך). מגמה זו של מעבר מהעסקה ישירה להעסקה באמצעות קבלני שירות נועדה להגביר את פריון העבודה, לצמצם עלויות ולייצר גמישות ניהולית. אולם לצד יתרונותיה שיטת העסקה זו מובילה לא אחת לתנאי עבודה ירודים, המתבטאים בשכר נמוך לעובדים, בפגיעה בביטחון התעסוקתי שלהם ובחשיפתם לסכנת ניצול מצד המעסיקים. הואיל ובמדינות ה-OECD, כמו גם בישראל, עובדים אלה מגיעים לא אחת מרקע חברתי כלכלי נמוך ומעמדם בשוק העבודה רעוע, יש חשיבות רבה לפיתוח מנגנונים להגנה על זכויותיהם ולמניעת הפרתן.

החלטה על העסקת עובדים באמצעות קבלני שירות

לפי נתוני משרד העבודה הועסקו בשנת 2023 בישראל 50,007 עובדי קבלן בתחום השמירה והאבטחה ו-54,882 בתחום הניקיון³⁴. בלוח הבא מוצגים היקף ההתקשרויות של הרשויות המקומיות שנבדקו עם קבלני השירות ומספר עובדי הקבלן.

Bilal, A., & Lhuillier, H. (2020). **Outsourcing, Inequality and Aggregate Output**. University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics Working Paper No. 2021-05 31
 OECD (2021), **OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery**, Chapter 4, OECD Publishing, Paris 32
 Weil, D. (2014), **The fissured workplace: Why work became so bad for so many and what can be done to improve it**, Harvard University Press 33
 הנתונים מתבססים על דיווח קבלני השירות בעת חידוש הרישיון. 34



לוח 2: היקף ההתקשרויות עם קבלני שירות (בש"ח) ומספרם של עובדי קבלני שירות ברשויות המקומיות שנבדקו, 2022

המועצה האזורית משגב	עיריית קריית ים	עיריית עפולה	עיריית נתניה	עיריית בני ברק	היקף ההתקשרויות עם קבלני שירות בשנת 2022 (בש"ח)
6,036,865	8,566,028	12,495,033	58,442,717	55,503,098	
131	300	186	600	300	מספר עובדי קבלני שירות*

על פי נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מספר העובדים נלקח מתוך דוחות ביקורת שכר וחושב כממוצע מספר העובדים בבדיקות בתקופות שונות.

ממחקרים בין-לאומיים בנושא עולה כי המעבר מהעסקה ישירה להעסקה באמצעות קבלני שירות טומן בחובו יתרונות וחסרונות גם יחד. מסתמן כי לשיטת העסקה זו השלכות חיוביות כגון הגברת פריון העבודה, הפחתת עלויות והשגת גמישות בהתאמת צורכי הארגון לתנאי שוק משתנים. כך למשל במחקר על העסקה קבלנית במדינות אירופה בשנים 1995 - 2008 נמצא כי שימוש בקבלני שירות למתן שירותים וביצוע של פעילות ייצור שאינה בליבת הארגון תרם להגדלה של פריון העבודה³⁵. גם ממחקרים מאוחרים יותר שבוצעו בצרפת הסתמנה השפעה חיובית של העסקה באמצעות קבלני שירות על פריון העבודה³⁶.

מחקרים אחרים העלו כי צמצום מצבת העובדים הקבועים לטובת כוח אדם זמין ומיומן מאפשרת גמישות וקיצור של זמני התגובה של הרשות המקומית לצרכים שעולים מהשטח, וכל אלה תורמים לשיפור האיכות של אספקת השירותים הציבוריים לתושבים³⁷.

עוד עולה כי העסקה באמצעות קבלני שירות עשויה להוזיל עלויות של שירותים עירוניים, כפי שנמצא במחקר שבוצע ב-124 רשויות מקומיות בקנדה³⁸. החיסכון הכספי שנוצר לרשות המקומית נובע מתחרותיות בשוק החופשי (על פוטנציאל המועסקים), והיא שמובילה להתייעלות הספקים ולהורדת מחירי אספקת השירותים. עם זאת, ממחקר שנעשה בישראל עולה כי העסקה באמצעות קבלני שירות לא בהכרח מובילה לחיסכון כספי. זאת עקב תוספות שאינן מובאות בחשבון בעת ביצוע ההתקשרות ובשל השלכות ארוכות טווח בראייה לאומית של העסקת עובדים בשכר נמוך על צריכת שירותי רווחה³⁹. העסקת עובדים באמצעות קבלני שירות טומנת בחובה הוצאות כגון הוצאת המכרז, בחירת הקבלן, הנחייתו וליוויו במהלך הפרויקט וכן בקרה וביקורת על עבודת הקבלן. לא ברור אם בטרם החליטו על התקשרות להעסקת עובדים בדרך זו, השוו אותה הרשויות המקומיות לעלות העסקה ישירה של עובדים⁴⁰. כמו כן לא נראה כי נשקלה האפשרות של תרגום העלות הנחסכת מאי-תשלום התקורה לקבלן לשיפור תנאי השכר לעובדים בהעסקה ישירה⁴¹.

35 Schwörer, T. (2012), Offshoring, domestic outsourcing and productivity: evidence for a number of European countries, *Review of World Economics*, 149(1), 131 - 149

36 Le Moigne, M. (2020), *Exploring the 'Fissured workplace': Internal job ladders' fragmentation and its effect on plants and workers*, Working Paper, Princeton University;

Bilal, A., & Lhuillier, H. (2020). *Outsourcing, Inequality and Aggregate Output*. University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics Working Paper No. 2021-05

37 גל טלית, "מה יצא לי מזה? הסיבות להחלטת הרשויות המקומיות בישראל למקד הספקת שירותים לתושביהן", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), *דמוקרטיה מקומית בישראל* (2015), עמ' 33 - 55.

38 McDavid, J. S. & Clemens, E. G. (1995). Contracting out local government services: The B.C. experience. *Canadian Public Administration*, 38(2): 177 - 193

39 אומנם סביר כי רשות מקומית חזקה המעסיקה עובדי קבלן של תושבי רשות אחרת לא תיפגע לכאורה מהעמסה על מערכת הרווחה בתחומה בשל תנאי העסקת העובדים, אך ההשלכות הלאומיות המתלוות לשחיקה במעמד ובשכר העובדים, סביר שיגיעו בסופו של דבר גם לפתחה.

40 גל טלית, "מה יצא לי מזה? הסיבות להחלטת הרשויות המקד הספקת שירותים", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), *דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית* (2015), עמ' 35 - 54.

41 בדרך זו אפשר להגדיל את אטרקטיביות המשרות ולגייס עובדים טובים יותר, דבר המשליך ישירות על אופן עבודתם.



להלן השיקולים שהובאו בחשבון בהתקשרויות של הרשויות המקומיות שנבדקו:

עיריית בני ברק: עלה כי השיקולים להעסקת עובדים באמצעות קבלני השירות היו השיקול הכלכלי והגמישות הניהולית. עוד עלה כי העירייה לא ביצעה תחשיב לבדיקה של כדאיות כלכלית להעסקה באמצעות קבלני שירות. מהעירייה נמסר כי נעשה תחשיב כדאיות כלכלית בעבר, הן בעירייה והן ברשויות מקומיות אחרות, ונמצא שקניית שירות זולה יותר מהעסקה ישירה של עובדים. ואולם העירייה לא סיפקה אסמכתה לכך.

עיריית נתניה: העירייה ציינה כי העלות של העסקת עובדי קבלן נמוכה מעלותה של העסקת עובד קבוע בעירייה, היות שבחלק מהמים אין צורך בהעסקת העובדים. כמו כן החלטתו של עובד עירייה שאינו מתפקד היטב כרוכה בהשקעה של זמן ומשאבים רבים, וכך עובדים שחוקים "נתקעים" בעירייה באופן שעלול לפגוע בשירות שהיא מספקת לתושבים. יתרה מזו, העסקה באמצעות קבלני שירות מאפשרת גמישות ניהולית המשליכה על איכות השירות לתושב. בביקורת עלה כי העירייה לא ביצעה תחשיב לבדיקה של כדאיות כלכלית עבור ההתקשרויות שלה עם קבלני שירות.

עיריית עפולה: העירייה ציינה כי השיקול שהנחה אותה בהתקשרות עם קבלני שירות בתחום הניקיון והאבטחה היה מקצועיות העבודה, הואיל ובתחומים שבהם יש חברות חיצוניות שמתמחות בעיסוקים ספציפיים (שמירה וכד'), יעיל ומקצועי יותר להתקשר עם חברות שמתמחות בתחום. עוד מסרה העירייה כי לא ביצעה תחשיבים של כדאיות כלכלית עבור ההתקשרויות שלה עם קבלני שירות. עם זאת טענה שבתחום הניקיון שכיחות היעדרותם של עובדים עקב מחלה היא גבוהה מאוד. בעת היעדרות העובד היא נאלצת לשלם דמי מחלה לעובד ותשלום לקבלן השירות כדי לבצע את העבודה. לטענתה, במצב כזה רווחי יותר להתקשר עם קבלן שירות. יצוין כי העירייה לא הציגה תיעוד ממוסמך המוכיח את טענתה זו בהתאם לפרמטרים כלכליים מקובלים.

עיריית עפולה מסרה בתשובתה ממרץ 2024 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת עיריית עפולה) בעניין השמירה במוסדות החינוך כי היא סבורה שקבלני השירות יכולים לספק עובדים איכותיים יותר מאלה שיכולה לגייס העירייה. אשר לעובדי הניקיון, העירייה משתמשת גם בשירותים של עובדי קבלן כדי לשמור על רציפות תפקודית בעת היעדרות עובדי העירייה.

עיריית קריית ים: עלה כי העירייה לא ביצעה תחשיב של כדאיות כלכלית להעסקת עובדי קבלני שירות. לצד זאת עלה כי השיקולים להעסקת עובדי קבלני שירות בתחומי הניקיון, השמירה והביטחון היו גמישות ניהולית והעסקה ממוקדת תחומים שבה יש יתרון למקצועיות בתחום הספציפי.

המועצה האזורית משגב: עלה כי המועצה לא ביצעה תחשיב של כדאיות כלכלית להעסקת עובדי קבלני שירות; היא מעדיפה להעסיק עובדי אבטחה וניקיון באמצעות קבלן בזכות ההתמחות והיעילות שלהם, אשר מקנות להם, לשיטתה, יתרון מקצועי בהשוואה להעסקה ישירה.

בכל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות בני ברק, נתניה, עפולה וקריית ים והמועצה האזורית משגב), לא נמצא תיעוד בנוגע לנסיבות שהובילו לקבלת ההחלטה על המעבר להעסקה לא-ישירה, לרבות עריכה של תחשיב כדאיות כלכלית להעסקת עובדי קבלן, ולא נמצא תיעוד כי הרשויות המקומיות בוחנות ומתקפות מפעם לפעם את החלטותיהן בנושא האמור.

הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות בני ברק, נתניה, עפולה וקריית ים והמועצה האזורית משגב) פעלו להתקשר עם קבלני שירות באמצעות התקשרויות חוזיות לתקופות שונות. לכאורה, השיקול העיקרי שהנחה אותן בביצוע ההתקשרויות היה הגדלת הגמישות הניהולית ומקצועיות העבודה בתחומי הניקיון והשמירה, במטרה לשפר את איכות השירות לתושב, אולם לא נמצא תיעוד לכך. זאת ועוד, נראה כי השיקול של הכדאיות הכלכלית לא נבחן בחמש הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות בני ברק, נתניה, עפולה וקריית ים והמועצה האזורית משגב), שכן הן לא ביצעו כל תחשיב לבדיקת הכדאיות הכלכלית בהעסקת עובדים באמצעות קבלני שירות.



משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות בני ברק, נתניה, עפולה וקריית ים והמועצה האזורית משגב לבחון את החלטותיהן בנוגע להעסקת עובדים באמצעות קבלני שירות ולבססן באמצעות הליך סדור ומתועד של בחינת כל השיקולים הרלוונטיים ובהם גם הכדאיות הכלכלית.

עיריית קריית ים מסרה בתשובתה מאפריל 2024 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת עיריית קריית ים) כי היא תבחן את האפשרות לבצע תחשיב כדאיות להעסקת עובדי קבלני שירות.

המועצה האזורית משגב מסרה בתשובתה ממרץ 2024 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת המועצה האזורית משגב) כי היא תבצע תחשיב של כדאיות כלכלית. היא ציינה כי השיקול לביצוע תחשיב כאמור אינו רק כלכלי אלא נוגע לקיומה של תשתית ארגונית מתאימה, וכי להעסקת עובדים בכלל הן באופן ישיר והן באמצעות עובדי קבלן יש השלכות ניהוליות ותקציביות משמעותיות על המועצה.

תנאי ההעסקה של עובדי קבלן

הרשויות המקומיות כמזמינות שירות

בשנת 2012 נכנס לתוקף החוק להגברת האכיפה. בחוק נקבע כי לרשות המקומית אחריות אזרחית ופלילית בהיותה מזמינת השירות, ואף עשויה להיות מוטלת עליה סנקציה מינהלית של עיצום כספי. יתרה מזו, החוק מטיל אחריות פלילית על מנהל כללי של תאגיד שהוא מזמין שירות וכן אחריות פלילית של מזמין שירות שלא פעל למניעת עבירות של קבלן שירות בגין הפרת דיני עבודה. בסעיף 37(א) לחוק להגברת האכיפה נקבע כי עובד אחראי ברשות ציבורית שהיא מזמין שירות, חייב לפקח ולעשות כל האפשר כדי למנוע עבירה בידי הרשות הציבורית או בידי עובד מעובדיה. עוד נקבע כי "המפר את חובתו האמורה דינו - הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(1) לחוק העונשין".

עוד נקבע בחוק להגברת האכיפה כי בתובענה אזרחית בשל הפרת חובה החלה על מזמין שירות לפי הוראת החוק, למזמין שירות תהא הגנה טובה אם יוכיח כי מתקיים אחד הסעיפים הקטנים שבסעיף, ובכלל זה: (א) הפרת החובה תוקנה במלואה מיום היווצרותה של עילת התובענה; (ב) מזמין השירות הסתמך בתום לב על בדיקות שכר תקופתיות שנערכו בידי בודק שכר מוסמך, ועם הגילוי בדבר ההפרה של החובה עשה כל שביכולתו לתיקון ההפרה בידי הקבלן; אם ההפרה לא תוקנה בתוך זמן סביר - ביטל מזמין השירות את החוזה בינו לקבלן בשל הפרת החובה; (ג) מזמין השירות הסתמך בתום לב על בדיקות שכר תקופתיות שנערכו בידי בודק שכר מוסמך, בסמוך לפני מועד הפרת החובה, ולפיהן קוימה החובה.

התקנת התקנות להגברת האכיפה של דיני עבודה

בפסק דין מינואר 2023⁴² עמד בית המשפט על התמשכות ההליך של התקנת התקנות באומרו כי "למעלה מעשור לאחר חקיקתו של החוק, טרם הותקנו תקנות הן בעניין בדיקות השכר על פי סעיף 45 לחוק והן בעניין ערך שעת עבודה על פי סעיף 28(ב) לחוק. העדר התקנות יוצר קושי משמעותי ביישום הוראות החוק להגברת האכיפה, בהעדר תקן מחייב לבדיקות תקופתיות, ואף מסכל את מימוש תכלית החוק במלואה, שכן כל עוד לא הותקנו תקנות על פי סעיף 28(ב) לחוק, המזמין אינו חייב בתשלום כל זכויות העובד בתקופת עבודתו, כגון הזכות להפקדות לקרן השתלמות, לתוספת ותק ועוד... לנוכח האמור, יש מקום להשלים את התקנת התקנות בשני הנושאים בהקדם, על מנת שניתן יהיה ליישם את החוק באופן מלא ולהגשים את תכליתו".

ב-30 ביולי 2023, למעלה מעשור מאז חקיקתו של החוק להגברת האכיפה, פורסמו ברשומות תקנות להגברת האכיפה של דיני העבודה (רכיבי השכר המרכיבים את ערך שעת עבודה וערך שעת עבודה לעובד קבלן), התשפ"ג-2023, על פי סעיף 28(ב) לחוק. התקנות מסדירות את רכיבי השכר המרכיבים את ערך שעת עבודה, וכן את ערך שעת העבודה לעובד של קבלן לפי סוגי שירות שונים. מועד תחולת התקנות נקבע ל-1 בינואר 2024, והן יחולו על התקשרויות חדשות שייערכו לראשונה מהמועד האמור.

⁴² ע"ע (ארצי) 46450-01-21 שופרסל בע"מ - ASMERET TEKABO BEYENE, (פורסם באתר ממוחשב ב-16.1.23).



עוד נקבע כי התקנות יחולו גם על התקשרויות קיימות שנערכו לפני ה-1 בינואר 2024, אם חודשו או הוארכו לאחר מועד זה. יצוין כי תקנות אלה מסדירות לראשונה את רכיבי השכר המרכיבים את ערך שעת העבודה בתחומי השמירה והאבטחה, הניקיון וההסעדה וכן את אופן חישובם.

נמצא כי בשנת 2013 הגיש משרד העבודה⁴³ לוועדת העבודה בכנסת טיוטת תקנות על פי סעיף 45 לחוק בעניין בדיקות תקופתיות, אולם הן טרם הותקנו.

משרד העבודה מסר בתשובתו ממרץ 2024 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת משרד העבודה) כי במהלך השנים התקיים שיח עם ארגוני העובדים והמעסיקים ועם מערך הביקורת בחשב הכללי במשרד האוצר בנוגע לביצוע שינויים והתאמות בטיטות התקנות. המשרד ציין כי במועד תשובתו נציגו פועלים לניסוח סופי של התקנות כדי להביאן לפני השר ולהגישן לכנסת.

על משרד העבודה לקדם את ההליך של התקנת התקנות על פי סעיף 45 לחוק להגברת האכיפה, תהליך שהחל בשנת 2013 אך לא קודם מאז.

בית המשפט הארצי לעבודה עמד על החשיבות של מינוי בודק שכר ועריכת ביקורות שכר תקופתיות כדי למנוע פגיעה בזכויות עובדי קבלן המועסקים בחצרותיו של מזמין השירות. פסק הדין⁴⁴ עסק בהרחבה בחוק להגברת האכיפה ובאחריות של מזמין השירות. בפסק הדין, מכוח החוק להגברת האכיפה, חויבה מזמינת השירות לשלם בעצמה חלק מהזכויות שהגיעו לעובדות ניקיון שהועסקו בסניפיה באמצעות קבלן שירות ולא שולמו להן. עוד קבע בית הדין כי אף שמזמינת השירות מינתה בודק שכר, היא לא נקטה אמצעים סבירים בנסיבות העניין כדי למנוע פגיעה בזכויות העובדים ולא קבעה דרך יעילה למסירת הודעה על פגיעה בזכויות; כן ציין בית הדין שיש לבחון את התנהלותה של מזמינת השירות לאחר קבלת תוצאות בדיקות השכר ואת הפעולות שנקטה בעקבותיהן.

פסק הדין מדגיש את החשיבות של מינוי בודק שכר כדי להבטיח שתימנע פגיעה בזכויות העובדים, ויותר מכך - את הפעולות שעל מזמין השירות לנקוט לאחר קבלת התוצאות של בדיקות שכר תקופתיות.

הגנה על זכויות עובדים - נוהל עירוני

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 9/2016 נקבעה חובת הרשויות המקומיות בנוגע להגנה על זכויות עובדים המועסקים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון וכן נקבעה תחולת הוראת תכ"ס 7.11.3 על הרשויות המקומיות. עוד נקבע בחוזר כי על מנכ"ל הרשות המקומית לוודא הכנתו של נוהל פנימי פרטני מחייב, המותאם להוראות החשב הכללי לעיל. כן עליו לוודא כי הרשות פועלת על פיו ובהתאם לכל דין. הכנתו של נוהל פנימי כזה היא חיונית כדי להגדיר ולאפיין את תהליכי העבודה עבור כל רשות בהתאם למאפייניה על סמך הוראות התכ"ס, כך שיהיו לרשות המקומית האמצעים לפעול מול קבלני השירות בעת קיום ההתקשרויות.

שלא בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 9/2016, שבו נקבע כי על מנכ"ל רשות מקומית לוודא הכנתו של נוהל פנימי פרטני מחייב בנושא העסקת עובדי קבלן, המותאם להוראת תכ"ס 7.11.3 ולוודא כי הרשות פועלת על פיו, עלה כי אף אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות בני ברק, נתניה, עפולה וקריית ים והמועצה האזורית משגב) לא הכינה נוהל פנימי פרטני כנדרש בחוזר המנכ"ל, והמנכ"לים שלהן לא וידאו כתיבת נוהל כאמור, המטמיע את הוראות החקיקה הרלוונטיות בהתאם לאופייה של כל רשות ורשות.

על עיריות בני ברק, נתניה, עפולה וקריית ים והמועצה האזורית משגב להכין נוהל פנימי פרטני בהתאם לחוזר מנכ"ל - המותאם להנחיות החשב הכללי, הוראות התכ"ס והוראות כל דין - בנושא הגנה על זכויות עובדים המועסקים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון.

⁴³ בינואר 2023 אישרה הכנסת את הקמתו מחדש של משרד העבודה, שלשמוכותו יועברו זרוע העבודה (ממשרד הכלכלה).

⁴⁴ ע"ע (ארצי) 46450-01-21 שופרסל בע"מ - ASMERET TEKABO BEYENE, (פורסם באתר ממוחשב ב-16.1.23).



עיריית **בני ברק** מסרה בתשובתה ממאי 2024 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת עיריית בני ברק) כי מנכ"ל העירייה אימץ את הוראות החשב הכללי בנושא והורה להכין נוהל פנימי שיחייב את העירייה לפעול להגנת זכויות עובדים המועסקים על ידי קבלן שמעניק שירותים לעירייה.

עיריית **נתניה** מסרה בתשובתה מאפריל 2024 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת עיריית נתניה) כי היא שוקדת על כתיבת נוהל פנימי בנושא בקרת השכר בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 9/2016, וכי בימים הקרובים העירייה תשלים את כתיבת הנוהל.

עיריית **עפולה** מסרה בתשובתה כי היא שוקדת בימים אלה על הכנת נוהל הגנה על זכויות עובדים המועסקים בידי קבלני שירות, כהמלצת מבקר המדינה.

עיריית **קריית ים** מסרה בתשובתה כי היא תכין נוהל עירוני כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 9/2016.



בקרת הרשות המקומית על תנאי ההעסקה של עובדי קבלני שירות - בדיקה, פיקוח ואכיפה

בחוק להגברת האכיפה נקבע כי שורת חובות של מעסיק שהוא קבלן שירות כלפי עובדיו חלה גם על מזמין השירות. הרשויות המקומיות, בהיותן מזמינות שירות, מחויבות להקפיד שזכויותיהם של עובדי הקבלן בתחומי השמירה והניקיון המועסקים במסגרת התקשרויותיהן - נשמרות כנדרש בחוק. אחריות זו תחול בהתקיים התנאים האלה: (א) השירות ניתן אצל מזמין השירות באמצעות ארבעה עובדים לפחות; (ב) השירות ניתן במהלך תקופה של שישה חודשים לפחות, באופן קבוע ורציף; (ג) מזמין השירות קיבל הודעה מהעובד כי הקבלן לא מילא את חובותיו כלפיו בעניין תשלומי השכר ותנאי העבודה, והחובה לא מולאה על ידי הקבלן בתוך 30 יום ממסירת ההודעה.

חובות המעסיק שחלות גם על מזמין השירות ביחס לעובדי קבלן שירות שעומו התקשר, מפורטות בתוספת השלישית לחוק להגברת האכיפה וכוללות בין היתר מתן חופשה שנתית; תשלום דמי חופשה; תשלום פדיון חופשה; איסור העסקה בשעות נוספות שאינה מותרת או בלא היתר לפי סעיף 6 לחוק שעות עבודה ומנוחה; איסור העסקה בשעות נוספות או במנוחה השבועית שלא בהתאם להוראות היתר שניתן לפי הפרק הרביעי לחוק שעות עבודה ומנוחה; איסור העסקה במנוחה השבועית בלא היתר; תשלום גמול שעות נוספות; תשלום גמול עבודה במנוחה השבועית; איסור העסקת נער מעבר לשעות העבודה הקבועות בחוק עבודת נוער; איסור העסקת נער במנוחה השבועית; איסור ניכוי סכומים משכרו של עובד לפי חוק הגנת השכר - כשניכוי הסכומים היה ביוזמת מזמין השירות או לפי הוראותיו; העברת סכומים שנוכו, לפי סעיף 25א לחוק הגנת השכר; איסור הלנת שכר לפי סעיף 25ב(1) לחוק הגנת השכר; תשלום שכר מינימום לפי חוק שכר מינימום; תשלום שכר מינימום לפי הסכם קיבוצי כללי ענפי שהורחב בצו הרחבה, לפי סעיף 33ד(ב) לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, ותשלומים מכוח צווי הרחבה בעניין פנסייה⁴⁵.

התקשרות עם קבלני שירות שזכו במכרזי החברה למשק וכלכלה בע"מ

משכ"ל הוקמה בשנת 1974 על ידי מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי כדי לספק מגוון שירותים משקיים וכלכליים לרשויות המקומיות בישראל, לחברות העירוניות שלהן ולגופים שונים של השלטון המקומי. משכ"ל עוסקת בשני תחומי פעילות עיקריים: עריכת ופרסום של מכרזי מסגרת לשימוש הרשויות המקומיות; אספקה של מעטפת שירותי ניהול ופיקוח לפרויקטים המבוצעים בעקבות התקשרויותיהן של הרשויות באמצעות מכרזי מסגרת, לרוב בנושאים המתחייבים מפעילותן השוטפת, כגון פיתוח תשתיות, בנייה ושיפוצים, שירותי אחזקה שונים, שירותי שמירה, תברואה וניקיון, רכישת ריהוט וציוד ועוד.

מכוח סעיף 3(15) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987⁴⁶, עירייה יכולה להתקשר בפטור ממכרז עם קבלני שירות שזכו במכרזי משכ"ל. סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972, מאפשר לרשות מקומית באישור שר הפנים להתקשר עם ספקים ונותני שירותים שזכו במכרז, תוך שהן מסתמכות על מכרז שפרסמו משרד ממשלתי, ארגון או מוסד ציבורי (להלן - מכרז מסגרת), על פי תנאיו ולאחר הליך התמחרות בין הזוכים במכרז המסגרת⁴⁷. בהתאם לכך, רשויות מקומיות המעוניינות להימנע מהצורך בעריכת מכרז פומבי, עושות שימוש במכרז מסגרת עם זוכה מכוח המכרזים הנ"ל. רשויות מקומיות מתקשרות בפטור ממכרז גם עם החברה לפיתוח משאבי אנוש בשלטון המקומי (1995) בע"מ, שהיא חברה בת של משכ"ל, לקבלת שירותי ניהול ופיקוח בכל הנוגע להתקשרות עם הזוכה במכרז.

⁴⁵ קיימות חובות נוספות המעוגנות בצווי הרחבה וחלות אף הן על מזמין השירות.

⁴⁶ הסעיף המקביל במועצות המקומיות נקבע בסעיף 3(15) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, ובמועצות האזוריות נקבע בסעיף 3(15) לתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958.

⁴⁷ להרחבה בנושא הפעילות של משכ"ל ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2015), "דוח מעקב - החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ", עמ' 327 - 360.

**פיקוח על זכויות עובדים באמצעות החברה למשק וכלכלה בע"מ**

במסגרת ניהול ההתקשרות עם קבלני שירות, בהיקף כספי שבשנת 2022 הסתכם ב-1,423,643,401 ש"ח ובשנת 2023 (ינואר - יוני) הסתכם ב-823,295,417 ש"ח, וכחלק מחבילת השירות שמשכ"ל מעניקה לרשויות מקומיות שהתקשרו במכרזי מסגרת שערכה, הוקמה בחברה בת של משכ"ל בשנת 2012 מחלקה לאכיפת זכויות עובדים במטרה לוודא שהרשויות המקומיות מקיימות את דרישות החוק להגברת האכיפה⁴⁸.

כאמור, בחוק להגברת האכיפה נקבע כי שורת חובות של מעסיק, קבלן שירות, כלפי עובדיו חלה גם על מזמין השירות. לשם כך, וכחלק ממעטפת שירותיה של משכ"ל, המחלקה לאכיפה ובקרת זכויות עובדים מבצעת בדיקות שכר מדגמיות תקופתיות ומפעילה מוקד שכר טלפוני למתן מענה ישיר לעובדים.

הבדיקות נוגעות לשכר של עובדי קבלני שירות שהתקשרו עם רשויות מקומיות באמצעות מכרזי משכ"ל בלבד. בדיקות השכר נעשו בשנים 2020 - 2023 וכל בדיקה כללה מדגם של 10% לפחות מעובדי קבלן השירות, כמתחייב בחוק להגברת האכיפה. כך למשל, בשנת 2022 נעשו 819 בדיקות שכר ובשנת 2023 - 738 בדיקות שכר.

נמצא כי קיים ברשות משכ"ל מסד נתונים ממוחשב על ההפרות של זכויות העובדים שביצעו קבלני השירות הנבדקים על ידיה. נוסף על כך, היא מבצעת ניתוח של תוצאות בדיקות השכר המתבצעות לקבלנים בכל הארץ ומבצעת פעולות יזומות כאשר יש חשש לפגיעה רוחבית בזכויות עובדים של קבלן מסוים.

עם זאת, עלה כי מאגר הנתונים הממוחשב לא שימש את משכ"ל כדי להנחות את בודקי השכר שלה להתמקד בהפרות שכיחות שהתגלו בבדיקות. מהלך כזה היה עשוי לטייב את פעולתן של הרשויות המקומיות המקבלות ממנה שירות זה.

משכ"ל מסרה בתשובתה מאפריל 2024 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת משכ"ל) כי המחלקה לאכיפה ובקרת זכויות עובדים בודקת ומתעדת את ההפרות של זכויות העובדים שביצעו קבלני השירות שאותם היא בודקת, וכי על פי ממצאי בדיקתה היא פועלת לתיקון הפרות הקבלן ומניעת הישנותן.

בלוח 3 להלן מוצג מספר ההפרות שהתגלו בבדיקות שכר תקופתיות שביצעה המחלקה לאכיפה ובקרת זכויות עובדים במשכ"ל והיקפן הכספי בכ-250 רשויות מקומיות בשנים 2020 - 2023.

לוח 3 : מספר ההפרות שהתגלו בביקורות של החברה למשק וכלכלה בע"מ והיקפן הכספי, 2020 - 2023 (בש"ח)

2023*		2022		2021		2020		השנה
סך שווי ההפרות בש"ח	מספר ההפרות	סך שווי ההפרות בש"ח	מספר ההפרות	סך שווי ההפרות בש"ח	מספר ההפרות	סך שווי ההפרות בש"ח	מספר ההפרות	הסעיף הנבדק
98,316	1,379	170,981	2,165	163,834	2,615	135,841	2,404	אי-צבירה נאותה - ימי חופשה
11,601	137	20,482	206	40,725	273	40,556	267	אי-תשלום מלוא שעות עבודה
-	115	-	190	-	82	-	135	איסור העסקה במנוחה השבועית בלא היתר
15	80	-	124	-	85	-	146	איסור העסקה בשעות נוספות

⁴⁸ החברה לפיתוח משאבי אנוש בשלטון המקומי (1995) בע"מ היא חברה בת של משכ"ל, שאיתה נקשרות הרשויות המקומיות לקבלת שירותי ניהול ופיקוח על זוכי מכרזים שערכה משכ"ל.



	5	-	5	-	-	-	1	איסור העסקת נער בהתאם לתוספת השלישית
37,914	846	88,185	1,449	60,207	1,490	70,735	2,093	דמי הבראה
36,885	760	56,335	1,227	81,378	1,588	74,324	1,203	דמי נסיעות
-	1,129	5,205	1,557	15,198	2,174	5,086	2,723	הלנת שכר
2,803	68	-	29	-	47	2,626	82	העברת הפרשות למס הכנסה וביטוח לאומי
		42	1	2,753	88	52,408	915	העברת סכומים שנוכו לעניין פיצויים
-	-	3,386	112	13,901	184	63,746	783	העברת סכומים שנוכו לעניין פנסייה לפי סעיף 25 א לחוק הגנת השכר
		3,922	15	28,687	92	15,827	74	העברת סכומים שנוכו לעניין פנסייה לפי סעיף 25 א לחוק הגנת השכר (י)
434	38	5,345	105	34,542	305	85,433	1,466	העברת סכומים שנוכו לעניין קרן השתלמות
-	522	-	923	-	1,215	-	1,091	הצגת מספר טלפון של מוקד התלונות בתלש
		447	11	5,148	50	7,121	47	מחלה
-	541	149	1,427	-	1,693	-	132	מתן הודעה לעובד**
-	474	-	600	-	601	-	-	מתן חופשה שנתית
-	40	-	60	-	428	-	11	מתן תלוש שכר
-	252	-	528	-	399	-	10	ניהול פנקס חופשה
-	417	-	856	-	731	-	327	ניהול פנקס שעות עבודה
5,220	175	26,823	254	13,618	334	34,616	434	ניכויים אסורים
-	819	-	1,101	-	722	-	95	עמידה בהוראות תיקון 24 לחוק הגנת השכר***
-	447	63	733	799	817	28,693	1,039	צבירת ימי מחלה
1,093	18	2,649	41	7,533	47	-	-	שונות
22,978	258	32,315	294	38,541	308	31,416	320	שי ומתנות לחג
4,305	82	7,918	177	6,912	155	9,579	197	תשלום גמול עבודה במנוחה שבועית
38,489	592	41,045	866	57,068	1,036	76,932	1,127	תשלום גמול שעות נוספות
12,210	125	19,392	170	46,999	342	51,926	320	תשלום דמי חופשה
13,158	87	20,086	105	23,823	145	34,612	218	תשלום דמי מחלה
36,215	71	31,249	74	48,164	87	41,500	93	תשלום פדיון חופשה
21,433	218	44,839	369	46,511	353	70,449	322	תשלום שכר מינימום
93,750	517	115,376	540	274,354	1,377	275,076	1,387	תשלומי חגים
43,812	850	61,844	1,094	44,501	1,377	7,470	1,461	תשלומי קרן השתלמות
19,327	349	66,250	750	27,719	787	2,347	911	תשלומים מכוח צווי הרחבה בעניין פיצויים
21,387	323	61,213	695	26,446	662	2,478	751	תשלומים מכוח צווי הרחבה בעניין פנסייה
-	-	-	5	-	83	7,053	61	תשלומים מכוח צווי הרחבה בעניין פנסייה ופיצויים
521,345	11,734	885,541	18,858	1,109,361	22,772	1,227,850	22,646	סה"כ מצטבר

על פי נתוני משכ"ל, המחלקה לאכיפה ובקרת זכויות עובדים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים לשנת 2023 הם מינואר עד סוף יוני 2023.

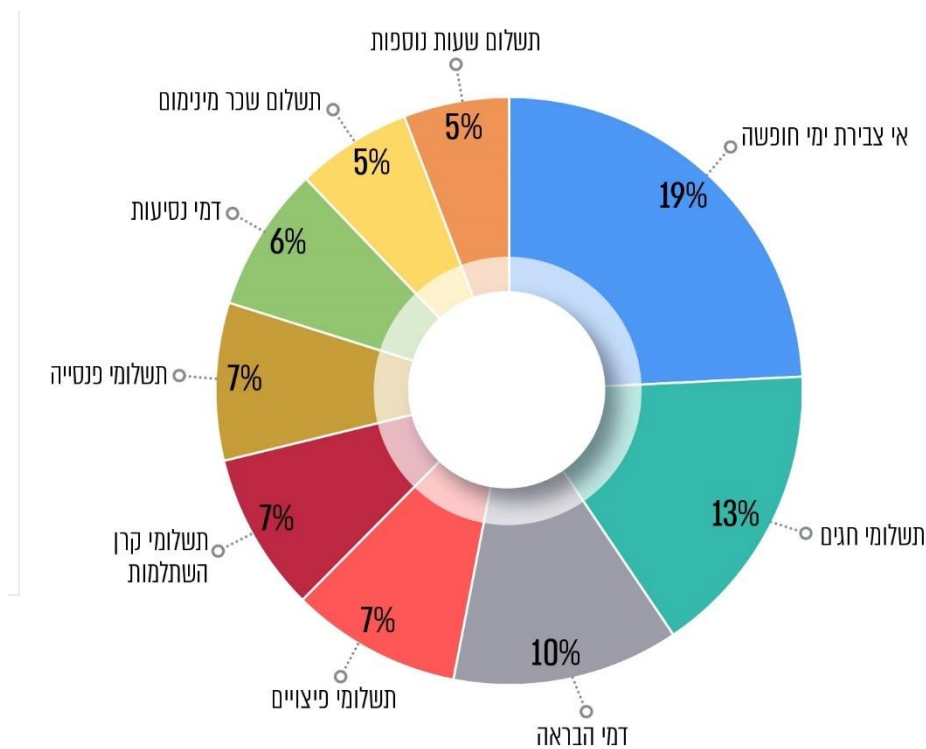


** על פי סעיף 14 בחלק ב' לתוספת השנייה לחוק הגברת האכיפה, הקובע כי החובה של מסירת הודעה על תנאי עבודה או על שינוי בתנאי עבודה לפי סעיפים 1 עד 3 לחוק הודעה לעובד ולמועמד לעבודה (תנאי עבודה והליכי מיון וקבלה לעבודה), התשס"ב-2002, חלה גם על מזמין שירות שאחרת יוטל עליו עיצום כספי.

*** הוראות תיקון 24 לחוק הגנת השכר כוללות, בין היתר, את חובת המעסיק לנהל פנקס שכר ולמסור לכל עובד בכתב תלוש שכר. פרטי השכר בפנקס השכר ובתלוש השכר יכללו פרטים לגבי העובד והמעסיק, תאריך תחילת העסקה, ותק מצטבר, תקופת התשלום ועוד, כמפורט בתוספת לחוק הגנת השכר.

מהלוח עולה כי בביקורות שכר של המחלקה לאכיפה ובקרת זכויות עובדים על מדגם של 10% לפחות מעובדי קבלן השירות בשנת 2022 התגלו כ-19,000 הפרות ב-819 בדיקות, רובן הפרות כספיות, בהיקף כספי כולל של כ-886,000 ש"ח מתוך סכום התקשרויות כולל של 1,423,643,401 ש"ח. כמו כן עד סוף יוני 2023 בוצעו 354 בדיקות שכר והתגלו כ-11,700 הפרות בהיקף כספי כולל של כ-521,000 ש"ח מתוך סכום התקשרויות כולל של 823,295,417 ש"ח. בתרשים שלהלן מתואר שיעור העלות של ההפרות הכספיות העיקריות⁴⁹ בשנת 2022.

תרשים 5: שיעורי השווי הכספי של ההפרות הכספיות העיקריות מסך שווי ההפרות, 2022



על פי נתוני משכ"ל - המחלקה לאכיפה ובקרת זכויות עובדים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ההפרות בהיקף הכספי הגבוה ביותר היו אי-צבירת ימי חופשה; ליקויים בתשלומים עבור עבודה בחגים, דמי הבראה, פיצויים ופנסיה; וליקויים בהעברת תשלומים לקרן השתלמות.

עלה כי בביקורות השכר שמשכ"ל מבצעת היא מעניקה לקבלן ניקוד שמבוסס על הפרמטרים האלה: כמות והיקף ההפרות (61% מהציון הסופי), מהירות תיקון ההפרות (11.2%), חזרה על הפרות (11.2%), אמינות הצהרת הקבלן (5.6%) ושיתוף פעולה במסגרת הבדיקה (11%). במקרים של הפרות הרשות המקומית עושה שימוש לקבלן ודורשת תיקונים. אם הליקויים לא תוקנו, משכ"ל מחזיקה ערבויות ועכבונות⁵⁰ שמשתחררים בהתאם לנסיבות המקרה ולהחלטת הרשות המקומית שהתקשרה עם הקבלן.

49 בתרשים מוצגות רק ההפרות העיקריות המתארות כ-80% מהעלות המצטברת של כלל ההפרות בשנת 2022.

50 זכות משפטית לחזקה בנכס עד לתשלום חוב של בעל הנכס למחזיק בו.



משכ"ל מסרה בתשובתה כי המחלקה לאכיפה ובקרת זכויות עובדים מבצעת את בדיקות השכר בהתאם לנדרש בחוק, וכי במסגרתן נבדקים כל רכיבי השכר ללא יוצא מן הכלל ולא מתמקדים בהפרות שכיחות בלבד. ההתמקדות בהפרות השכיחות מתבצעת בתהליך נפרד מבדיקות השכר, שנועד לניתוח נתונים ולקבלת החלטות בדבר הפעולות הננקטות כנגד קבלנים מפירים, לרבות קיום שימועים ברשויות המקומיות ובוועדת המכרזים של משכ"ל, עיכוב כספים, קיזוז פיצויים מוסכמים וכיו"ב.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשכ"ל, בהיותה גוף הפועל לקידום ענייניהן של הרשויות המקומיות, להנחות את בודקי השכר מטעמה בנוגע לסעיפי ההפרות שבדיקתם מצריכה תשומת לב מיוחדת כגון הפרות שהיקפן הכספי גבוה, הפרות בשכיחות גבוהה והפרות שיש בהן פגיעה ניכרת בזכויות העובדים.

מוקד התלונות של החברה למשק וכלכלה בע"מ על שכר ותנאי עבודה

במחלקה לאכיפה ובקרת זכויות עובדים במשכ"ל מופעל "מוקד שכר" טלפוני לקבלת תלונות של עובדי הקבלן. המוקד פעיל חמישה ימים בשבוע, נותן מענה בארבע שפות (עברית, ערבית רוסית ואמהרית) ומאיישים אותו בודקי שכר מוסמכים ובעלי מקצוע מתאימים. המוקד מאפשר לעובדים להתלונן באופן ישיר או בצורה אנונימית במגוון ערוצי תקשורת: טלפון, הודעת ווטסאפ, דואר אלקטרוני או פקס. הרשות המקומית מעודכנת באופן שוטף על קבלת תלונות במוקד וכן על אופן הטיפול בהן. להלן פילוח של תלונות עובדים במוקד בשנים 2022 - 2023 לפי הנושאים המרכזיים שעלו בהן.

לוח 4: מספר ההפרות שעלו מתלונותיהם של עובדי קבלן והיקפן הכספי, בשנים 2020 - 2023 (בש"ח)

*2023		2022		2021		2020		השנה
סך שווי ההפרות בש"ח	מספר ההפרות	סך שווי ההפרות בש"ח	מספר ההפרות	סך שווי ההפרות בש"ח	מספר ההפרות	סך שווי ההפרות בש"ח	מספר ההפרות	הסעיף הנבדק
10,270	103	19,080	178	4,830	111	48,994	336	אי-צבירה נאותה - ימי חופשה
	44		75		24		11	אי-קבלת תלוש שכר
10,791	16	35,147	56	1,640	10	17,369	72	אי-תשלום מלוא שעות עבודה
			9		2			איסור העסקה במנוחה השבועית בלא היתר
			21					איסור העסקה בשעות נוספות
				412	3			בחירות בקלפי
7,482	137	9,550	162	8,738	185	9,406	240	דמי הבראה
2,221	29	3,741	50	1,620	37	6,081	116	דמי נסיעות
16,784	229	7,397	187	226	642		1,110	הלנת שכר
		429	4					העברת הפרשות למס הכנסה וביטוח לאומי
22,984	154	21,269	120	58,044	195	241,643	566	העברת סכומים שנוכו לעניין פנסייה
21,725	230	10,622	141	16,254	266	74,256	525	העברת סכומים שנוכו לעניין קרן השתלמות
6,548	9	20,473	48					העסקה רציפה בחגים
18,220	9	12,811	5					העסקה רציפה בקיץ
								הצגת מספר טלפון של מוקד התלונות בתלוש
	90		160	-	74		239	ותק
7,315	10	1,228	9	894	7			ימי ריענון



		21,347	29	5,095	4	10,951	10	מחלה
12,875	5	4,190	5	3,460	21	1,747	4	ניכויים אסורים
	57		173		38	16,456	139	צבירת ימי מחלה
259	2		1	647	11			שונות
768	19	272	2	454	10	818	6	שי ומתנות לחג
7,202	31	4,603	25	518	13			תשלום גמול שעות נוספות
6,360	38	4,317	29	1,887	13	33	2	תשלום דמי חופשה
47,053	42	23,687	65	44,211	39	10,123	39	תשלום דמי מחלה
38,752	13	101,478	36	82,075	37	18,506	26	תשלום פדיון חופשה
	2		1	1,352	18	17,634	20	תשלום שכר מינימום
10,913	63	5,066	36	15,446	188	309	2	תשלומי חגים
66,238	284	36,053	201	42,175	353	127,384	569	תשלומי קרן השתלמות
60,851	190	56,651	174	111,052	259	507	507	תשלומים בעניין פנסייה ופיצויים
-	-		1				554	תוספת ותק
					10			מענק חד-פעמי
375,611	1,806	399,411	2,003	401,030	2,570	602,217	5,093	סה"כ מצטבר

על פי נתוני משכ"ל - המחלקה לאכיפה ובקרת זכויות עובדים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים לשנת 2023 הם מינואר עד סוף יוני 2023.

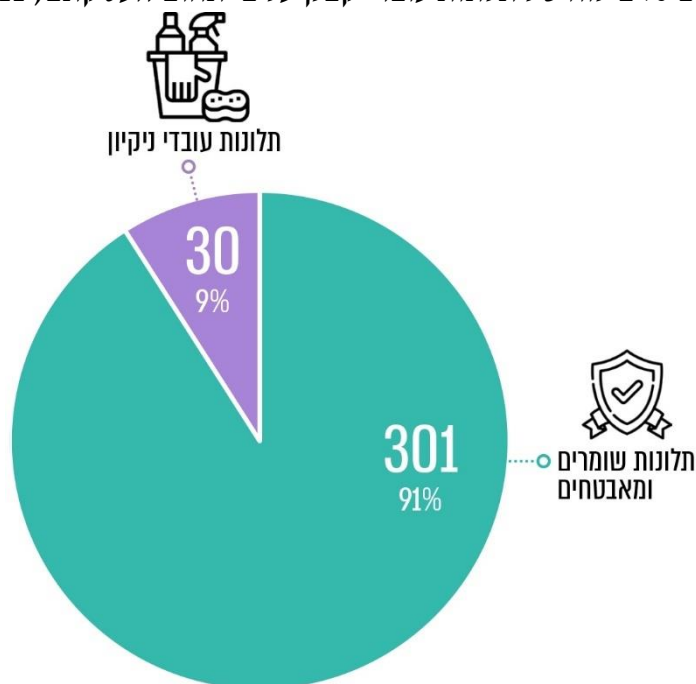
מהלוח עולה כי בשנים 2020 - 2022 ניכרת מגמת ירידה הן במספר ההפרות שעלו מתלונותיהם של עובדי קבלן והן בסך שוויין הכספי. עוד עולה כי פניות עובדי קבלן למוקד השכר בשנת 2022 הביאו לגילוי של כ-2,000 הפרות שכר בהיקף כספי שהגיע לכ-400,000 ש"ח; בששת החודשים הראשונים של שנת 2023 - כ-1,800 הפרות שכר בהיקף מצטבר של כ-375,000 ש"ח. ההפרות בהיקף הכספי הגבוה ביותר במחצית הראשונה של שנת 2023 היו בנוגע לתשלום פנסייה ופיצויים (16%), אי-תשלום לקרן השתלמות (18%), תשלום דמי מחלה (13%) ותשלום פדיון חופשה (10%).

נמצא כי ההפרות העיקריות שהתגלו - הן באמצעות בדיקות שכר יזומות על ידי בודקי שכר והן באמצעות פניות של עובדים למוקד הטלפוני - היו בנוגע לתשלום פנסייה ופיצויים ואי-תשלום לקרן השתלמות. יצוין כי משנת 2012 עד סוף יוני 2023 הוחזרו יותר מ-19 מיליון ש"ח לעובדיהם של קבלני שירות בזכות פעילותה של המחלקה לאכיפה ובקרת זכויות עובדים במשכ"ל.

עוד עולה מהלוח כי התלונות העיקריות על הפרת זכויות היו בנושאים של אי-תשלום לקרן השתלמות, אי-תשלום לפנסייה ופיצויים, אי-תשלום דמי מחלה ואי-תשלומי פדיון חופשה בסיום העסקה. יצוין כי בשנת 2022 התקבלו במוקד 331 תלונות, מתוכן 301 (91%) מעובדי קבלן בתחומי השמירה והאבטחה ו-30 (9%) מעובדים בתחום הניקיון, כמתואר בתרשים להלן:



תרשים 6: פילוח של תלונות עובדי קבלן על פי תחום העסקתם, 2022



על פי נתוני משכ"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משכ"ל מסרה בתשובתה כי במסגרת שירותי הניהול והפיקוח פונים המפקחים מטעם המחלקה לאכיפה ובקרת זכויות עובדים לעובדים בשטח ומיידעים אותם בדבר האפשרות לפנות למוקד וכן תולים שלטים שבהם מצוין מספר הטלפון של המוקד בארבע שפות בעמדות השמירה, בלוחות המודעות שבמשרדי הרשויות ועוד.

לנוכח מיעוט התלונות החריג יחסית מצד עובדי הניקיון (30 מתוך 331 תלונות בשנת 2022), משרד מבקר המדינה ממליץ למשכ"ל להביא לידיעתן של הרשויות המקומיות מזמינות השירות את הצורך בהעברת המידע לעובדים אלה בדבר האפשרויות העומדות בפניהם בנוגע להגשת תלונות על תנאי העסקתם; כן ממליץ משרד מבקר המדינה למשכ"ל לבחון מהם החסמים העומדים בפניהם וכיצד אפשר להסירם.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשכ"ל - המחלקה לאכיפה ובקרת זכויות עובדים להגביר את הבקרה על זכויות עובדים המופרות תדיר ושהיקפן הכספי גבוה. התמקדות בהפרות אלה עשויה לצמצם את הישנותן ולהיטיב עם העובדים, כך שיקבלו את מלוא הזכויות המגיעות להם.

פיקוח על תנאי ההעסקה של עובדי קבלני שירות ברשויות המקומיות שנבדקו

התקשרות עם בודקי שכר⁵¹

בסעיף 45 לחוק להגברת האכיפה נקבע כי שר העבודה יקבע תקנות לעניין בדיקות תקופתיות בידי בודק שכר מוסמך; בכלל זה התאמה של תנאי העבודה הניתנים לעובד לדרישות הדין ואימות מידע על אודות ביצוע תשלומים בפועל; אופן עריכת הבדיקות ובכלל זה המידע והמסמכים שייבדקו, תדירות הבדיקות, היקפן והמועדים שבהם ייערכו; האישור שיינתן לאחר עריכת בדיקה תקופתית.

51. אם עצמאית ואם באמצעות מכרזי משכ"ל.



בשנת 2013 הוגשה לוועדת העבודה בכנסת טיוטת תקנות על פי סעיף 45 לחוק בעניין בדיקות תקופתיות. התקנות טרם הותקנו.

בחוק נקבע בהוראת שעה כי בודק שכר יערוך בדיקות בעניינם של 10% מהעובדים לפחות, אחת לתשעה חודשים לפחות. על פי פסיקת בית הדין הארצי לעבודה⁵² הוראת שעה זו חלה למשך 18 חודשים מיוני 2012, מועד חקיקת החוק. עם זאת, מאחר שטרם הותקנו התקנות מכוח סעיף 45 לחוק, יש ליישם את החוק ובדיקות צריכות להיערך למצער אחת לתשעה חודשים ולהקיף 10% מהעובדים.

נמצא כי על אף שהחוק להגברת האכיפה קבע כי בודק שכר יערוך בדיקות בעניינם של 10% מהעובדים לפחות, אחת לתשעה חודשים לפחות, עיריות עפולה וקריית ים לא מינו בודק שכר מטעמן. עם זאת, במסגרת ההתקשרויות שהן עשו באמצעות מכרזי משכ"ל, המחלקה לאכיפה ובקרת זכויות עובדים היא שביצעה בדיקות שכר תקופתיות למענן.

יצוין כי עיריות בני ברק ונתניה והמועצה האזורית משגב התקשרו עם בודק שכר חיצוני כדי לבצע בדיקות שכר כאמור.

על עיריות עפולה וקריית ים להתקשר עם בודקי שכר כמתחייב בדיון כדי לבצע בדיקות שכר עבור עובדי קבלני שירות שהתקשרו עימם. אי-ביצוען של בדיקות שכר כמתחייב עלולה לפגוע בזכויותיהם של עובדי הקבלן. יתרה מזו, אי-ביצוען של בדיקות שכר יש בה כדי לחשוף את הרשויות המקומיות לתובענות אזרחיות ופליליות ואף לסנקציה מינהלית של עיצום כספי במקרה שקבלני השירות מפירים את דיני העבודה ופוגעים בזכויותיהם של העובדים.

עיריית עפולה מסרה בתשובתה כי היא תפעל להתקשר עם בודק שכר חיצוני.

עיריית קריית ים מסרה בתשובתה כי תתקשר עם בודק שכר במהלך שנת 2024.

להלן הממצאים שעלו מבדיקות בודקי השכר והפעולות שנקטו הרשויות המקומיות בעטיין של ההפרות שהתגלו.

עיריית בני ברק

בשנים 2020 - 2022 העסיקה העירייה כ-300 עובדי קבלני שירות במסגרת 17 התקשרויות בתחומי הניקיון והשמירה. בלוח שלהלן מוצגים פירוט ההתקשרויות, סוג השירות והיקף ההתקשרות בכל אחת מהשנים 2020 - 2022.

לוח 5: פירוט של קבלני השירות בעיריית בני ברק ועלות ההתקשרות השנתית לפי סוג השירות, 2020 - 2022 (בש"ח)

קבלן השירות	סוג השירות	דרג ההתקשרות	עלות ההתקשרויות בש"ח		
			2022	2021	2020
א'	שמירה ואבטחה	משכ"ל	-	1,863,328	3,364,784
ב'	ניקיון	מכרז פומבי	1,574,692	641,051	-
ג'	שמירה ואבטחה	משכ"ל	-	1,085,201	1,866,829
ד'	ניקיון	מכרז פומבי	8,057,134	8,116,016	9,728,588
ה'	ניקיון	מכרז פומבי	7,937,485	7,785,635	7,781,397
ו'	שמירה ואבטחה	משכ"ל	4,440,525	1,588,450	-
ז'	שמירה ואבטחה	משכ"ל	-	1,903,945	3,404,439

⁵² ע"ע (ארצי) 46450-01-21 שופרסל בע"מ - ASMERET TEKABO BEYENE, (פורסם באתר ממוחשב ב-16.1.23).



עלות ההתקשרויות בש"ח			דרך ההתקשרות	סוג השירות	קבלן השירות
2022	2021	2020			
7,061,783	2,830,946	-	משכ"ל	שמירה ואבטחה	ח'
3,636,493	-	-	משכ"ל	שמירה ואבטחה	ט'
2,791,348	1,126,599	-	משכ"ל	שמירה ואבטחה	י'
13,782,743	14,253,300	12,792,276	מכרז פומבי	ניקיון	י"א
459,491	17,600	201,709	מכרז פומבי	ניקיון	י"ב
796,867	-	-	מכרז פומבי	ניקיון	י"ג
712,679	-	-	מכרז פומבי	ניקיון	י"ד
1,803,500	564,239	-	מכרז פומבי	ניקיון	ט"ו
962,288	624,213	144,052	מכרז פומבי	ניקיון	ט"ז
1,486,070	477,358	-	מכרז פומבי	ניקיון	י"ז
55,503,098	42,877,881	39,284,074			סה"כ מצטבר

על פי נתוני עיריית בני ברק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי העירייה התקשרה עם 17 קבלני שירות לשם ביצוע עבודות הניקיון והשמירה בתחומה. שבע מההתקשרויות נעשו באמצעות מכרזי מסגרת שערכה משכ"ל, ועשר - באמצעות מכרז פומבי שפרסמה העירייה באופן עצמאי. עוד עולה כי ההיקף השנתי של סך כל ההתקשרויות נע בין כ-39 מיליון ש"ח בשנת 2020 לכ-55.5 מיליון ש"ח בשנת 2022.

להלן הצגת 22 מתוך 40 בדיקות שכר שביצעה עיריית בני ברק בשנים 2020 - 2022 :

לוח 6: ריכוז של בדיקות שכר שביצעה עיריית בני ברק, 2020 - 2022

קבלן השירות	סוג השירות	תקופת הבדיקה	מספר העובדים	מספר העובדים שנבדקו	שיעור העובדים שנבדקו	מספר ההפרות	סך שווי ההפרות בש"ח
א'	שמירה	ינואר-מרץ 2020	39	5	13%	65	7,814
		נובמבר 2020 - ינואר 2021	37	5	14%	53	3,714
		ינואר-מרץ 2020	28	4	14%	47	6,536
ב'	שמירה	ינואר-מרץ 2020	21	4	19%	32	777
		נובמבר 2020 - ינואר 2021	30	4	13%	21	418
		נובמבר 2020 - ינואר 2021	25	4	16%	8	298
ג'	שמירה	נובמבר 2020 - ינואר 2021	19	4	21%	24	8,517
		ינואר-מרץ 2020	22	4	18%	21	1,279
ד'	ניקיון	ספטמבר-נובמבר 2020	25	4	16%	לא צוין	לא חושב
ה'	ניקיון	ספטמבר-נובמבר 2020	8	4	50%	לא צוין	לא חושב
ו'	שמירה	מאי-אוגוסט 2022	44	6	14%	15	1,625
ז'	שמירה	דצמבר 2020 - פברואר 2021	26	4	15%	17	213
		מרץ-יוני 2020	26	4	15%	10	313
		מרץ-יוני 2020	21	4	19%	11	366
		דצמבר 2020 - פברואר 2021	18	4	22%	13	505
ח'	שמירה	אוקטובר-דצמבר 2021	25	4	16%	41	478



קבלן השירות	סוג השירות	תקופת הבדיקה	מספר העובדים	מספר העובדים שנבדקו	שיעור העובדים שנבדקו	מספר ההפרות	סך שווי ההפרות בש"ח
		אוקטובר-דצמבר 2021	25	4	16%	77	3,070
		מאי-אוגוסט 2022	25	4	16%	59	1,444
		מאי-אוגוסט 2022	23	4	17%	39	5,220
ט'	שמירה	אוקטובר-דצמבר 2021	48	6	13%	30	3,559
י'	שמירה	אוקטובר-דצמבר 2021	22	4	18%	64	4,464
		מאי-אוגוסט 2022	25	4	16%	68	2,302
סה"כ מצטבר						715	52,912

על פי נתוני עיריית בני ברק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* יצוין כי מדובר באותה אוכלוסיית עובדים שנבדקה בתקופות שונות.

מהלוח עולה כי העירייה ביצעה 22 בדיקות שכר באמצעות מדגמים שכללו מעל 10% מהעובדים כנדרש בחוק להגברת האכיפה. עוד עולה כי בשתי בדיקות שכר לא צוין מספר ההפרות שנתגלו, וכפועל יוצא לא חושבה עלותן הכספית. עוד עולה מהלוח כי העלות הממוצעת להפרת שכר פר עובד שנבדק הייתה 563 ש"ח.

מומלץ כי עיריית בני ברק תדרוש מבדוק השכר להציג נתונים מדויקים על ההפרות המתגלות בכל בדיקות השכר ולציין את מספרן ואת עלותן הכספית גם יחד. זאת כדי להקל על התנהלות העירייה מול הקבלן ולאפשר לה לדרוש את תיקון ההפרות ואת החזרת הכספים לעובדים לפי הצורך.

בלוח שלהלן יוצגו סעיפי ההפרות הכספיות שהתגלו ב-22 ביקורות שכר בעיריית בני ברק בשנים 2020 - 2022.

לוח 7: פירוט של סעיפי ההפרות הכספיות בעיריית בני ברק, מספרן והשווי הכספי שלהן, 2020 - 2022 (בש"ח)

הסעיף הנבדק	מספר ההפרות	סך שווי ההפרות בש"ח
מתן חופשה שנתית (צבירת חופשה)	93	14,467
איסור ניכוי סכומים	14	10,862
תשלום דמי חגים	11	7,352
התאמת השעות בדוח נוכחות לתלוש השכר	10	5,851
החזר הוצאות נסיעה	30	3,142
תשלום שכר מינימום או שכר יסוד	7	2,679
תשלום דמי הבראה	60	1,810
תשלומי קרן השתלמות	62	1,673
תשלום דמי מחלה	4	1,078
תשלומי פנסיה	49	976
תשלומי פיצויים	40	929
תשלום פדיון חופשה שנתית (בסיום העסקה)	4	797
תשלום גמול שעות נוספות	11	586
תשלום דמי חופשה	4	481



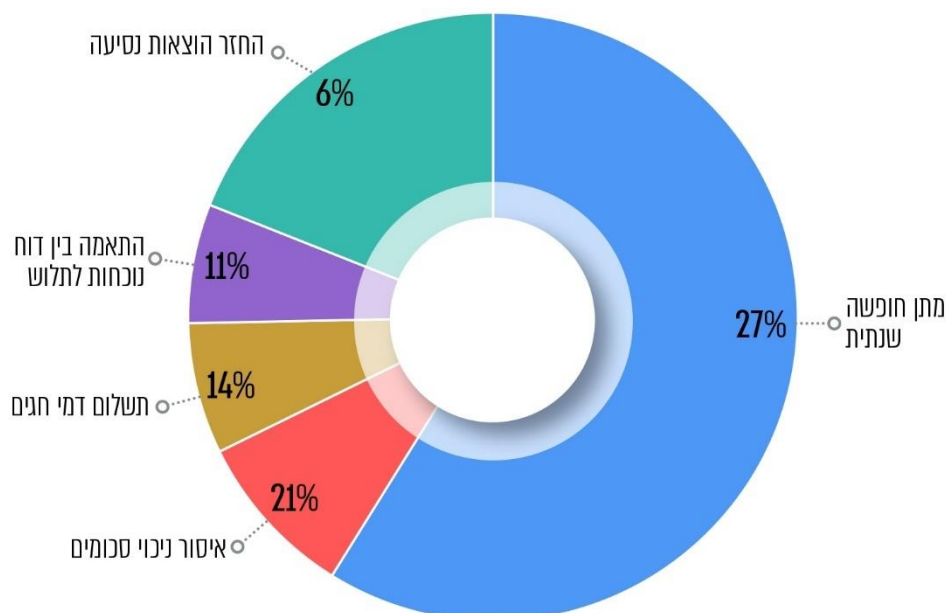
הסעיף הנבדק	מספר הפרות	סך שווי הפרות בש"ח
העברת סכומים שנוכו לעניין קרן השתלמות	3	147
תשלום גמול עבודה במנוחה השבועית	1	82
סה"כ מצטבר	403	52,912

על פי נתוני עיריית בני ברק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנים 2020 - 2022 התגלו 403 הפרות שכר שהסתכמו ב-52,912 ש"ח. עוד עולה כי ההפרה השכיחה ביותר הייתה אי-מתן חופשה שנתית (93 הפרות) ואחריה אי-תשלומי קרן השתלמות (62 הפרות) ואי-תשלום דמי הבראה (60 הפרות).

להלן תרשים המתאר את שיעור השווי הכספי של ההפרות העיקריות⁵³ בשנים 2020 - 2022.

תרשים 7: שיעורי השווי הכספי של ההפרות הכספיות העיקריות מסך שווי הפרות בעיריית בני ברק*, 2020 - 2022



על פי נתוני עיריית בני ברק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* יתר ההפרות מסבירות כ-20% מהשווי הכספי המצטבר של כלל ההפרות: תשלום שכר מינימום, תשלום דמי הבראה, תשלומי קרן השתלמות, תשלום דמי מחלה, תשלומי פנסיה, תשלומי פיצויים, תשלום פדיון חופשה שנתית (בסיום העסקה), תשלום גמול שעות נוספות, תשלום דמי חופשה, העברת סכומים שנוכו לעניין קרן השתלמות, תשלום גמול עבודה במנוחה השבועית.

מהתרשים עולה כי ההפרות בהיקף הכספי הגדול ביותר היו מתן חופשה שנתית (כ-27% מסך השווי הכספי של כל ההפרות), ניכוי סכומים אסורים משכרו של העובד (21%) ותשלום דמי חגים (14%).

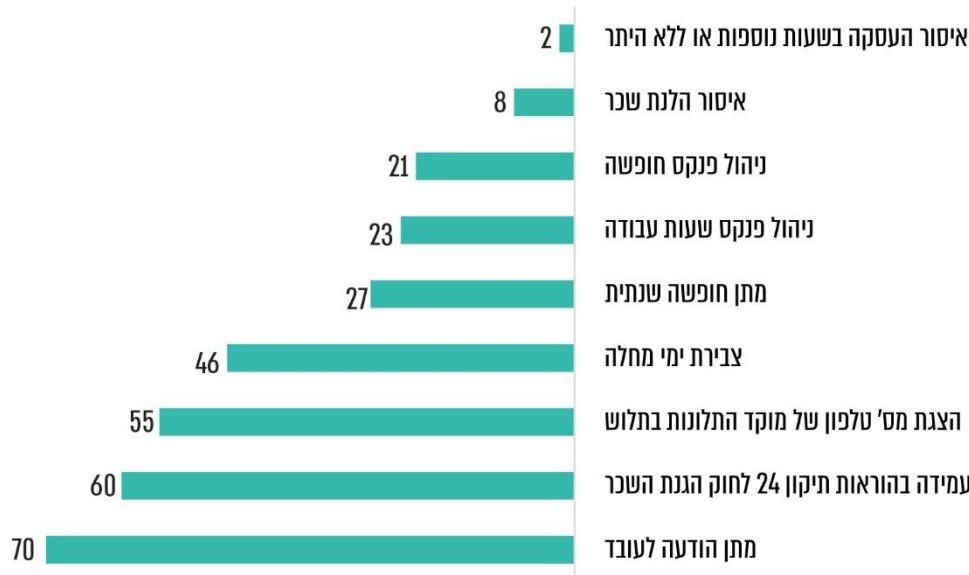
על עיריית בני ברק להשתמש בכל הכלים העומדים לרשותה על פי הדין כדי לאכוף את חובתם של קבלני השירות לספק לעובדיהם את הזכויות המגיעות להם, בדגש מיוחד על שני הסעיפים שעלותם מגיעה למחצית מהעלות הכוללת של סך כל ההפרות שהתגלו בבדיקות השכר בשנים 2020 - 2022: מתן חופשה שנתית וניכויים אסורים משכרו של העובד.

⁵³ בתרשים מוצגות רק ההפרות המסבירות כ-80% מהשווי הכספי המצטבר של כל ההפרות בשנים 2020 - 2022.



בתרשים שלהלן יוצגו סעיפי ההפרות שאינן כספיות שנמצאו במדגם ביקורות שכר בשנים 2020 - 2022.

תרשים 8 : התפלגות ההפרות שאינן כספיות בעיריית בני ברק, 2020 - 2022



על פי נתוני עיריית בני ברק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ההפרות השכיחות ביותר שאינן כספיות היו בנוגע למתן הודעה לעובד על תנאי עבודה או על שינוי בתנאי עבודה, עמידה בתיקון 24 לחוק הגנת השכר, הצגת מספר טלפון של מוקד התלונות בתלוש השכר וצבירת ימי מחלה.

בהיותה מזמינת שירות, על עיריית בני ברק למלא את חובתה בהתאם לחוק להגברת האכיפה כמפורט להלן: עליה לחייב את הקבלנים למסור לעובדיהם המועסקים בחצרותיה של העירייה הודעה על תנאי העבודה או על שינוי בתנאים כנדרש בדיון. כמו כן על העירייה לדרוש מקבלני השירות לפעול על פי תיקון 24 לחוק הגנת השכר, ולכלול את כל הפרטים הנדרשים בפנקס השכר ובתלוש השכר: תאריך תחילת העסקה, ותק מצטבר, תקופת התשלום ועוד, כמפורט בתוספת לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958.

בבדיקת מעקב אחר תיקון הליקויים בודק השכר בוחן מחדש הפרות חוק שנמצאו בבדיקה הקודמת, לרבות ביצוע פעולות למניעת הישנות ההפרה. הבדיקה אף כוללת בדיקה של עובדים שלא נכללו במדגם הקודם. כמו כן בודק השכר בוחן את מהימנותה של הצהרת הקבלן שהתקבלה עבור הביקורת בכל אחת מהתקופות הקודמות שנבדקו (להלן - בדיקות מעקב).

נמצא כי ב-22 בדיקות שכר שביצע בודק השכר בין ינואר 2020 לאוגוסט 2022 נמצאו 715 הפרות, ומתוכן ב-50 מקרים לא הייתה התאמה בין הצהרת הקבלן על תיקון ההפרות לבין בדיקת בודק השכר. המשמעות היא שבניגוד להצהרת הקבלן, לא תוקנה ההפרה שנמצאה בביקורת הראשונה.

להלן דוגמאות להמחשה לבדיקות מעקב אחר ממצאי בדיקות השכר בעיריית בני ברק, מבין המקרים שהועלו:

1. במסגרת דוח הביקורת של בודק השכר לתקופה של מרץ עד יוני 2020 נערכה בדיקת מהימנות של הצהרת קבלן השירות ז'. בבדיקה נמצאו אי-התאמות עם הצהרת הקבלן בסעיפים האלה: מתן חופשה שנתית לפי פרק שני לחוק חופשה שנתית (צבירת חופשה) (3 מתוך 3 עובדים שנדגמו), ותשלום דמי הבראה (3 מתוך 3 עובדים שנדגמו).



2. במסגרת דוח הביקורת לתקופה של אוקטובר עד דצמבר 2021 נערכה בדיקת מהימנות של הצהרת קבלן השירות י". בבדיקה מדגמית נמצאו אי-התאמות עם הצהרת הקבלן בסעיפים האלה: הצגת מספר טלפון של מוקד התלונות בתלוש (3 מתוך 3 עובדים שנדגמו); תשלום דמי הבראה בהתאם להוראות צווי הרחבה (2 מתוך 3 עובדים שנדגמו); העברת תשלומים מכוח צווי הרחבה לקרנות השתלמות (3 מתוך 3 עובדים שנדגמו); ניהול פנקס שעות עבודה (3 מתוך 3 עובדים שנדגמו).

עיריית בני ברק ציינה במהלך הביקורת כי ההפרות שהתגלו בביקורות השכר לא היו משמעותיות ולא הצדיקו הפעלת סנקציות על קבלני השירות.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב ביצוע של ביקורת מעקב באמצעות בדיקת מהימנות של הצהרת קבלן השירות על הדיווחים שלו והצהרתו על תיקון הליקויים. עם זאת חלק מההפרות לא תוקנו גם לאחר ביצוע בדיקות מעקב. יש חשיבות לכך שהרשות המקומית, בהיותה מזמינת השירות ונושאת באחריות מכוח הדין, תאכוף על קבלני השירות את תיקון ההפרות ללא דיחוי, כך שעובדיהם יקבלו את מלוא הזכויות המגיעות להם על פי הדין.

על עיריית בני ברק לעקוב אחר הממצאים של דוחות ביקורת המעקב של בודקי השכר ולוודא שקבלני השירות מתקנים את ההפרות, תוך שימוש בכל הכלים העומדים לרשותה, כך שלא יישנו ההפרות. אחריותה של העירייה, מזמינת השירות, להבטיח שהעובדים המועסקים בתחומה יקבלו את מלוא זכויותיהם המגיעות להם בדין. יתר על כן, פיקוח ואכיפה אפקטיביים מצד העירייה עשויים להגן עליה מפני תובענה אזרחית ופלילית וכן מפני הטלת סנקציות מינהליות של עיצום כספי במקרה של הפרת דיני העבודה ופגיעה של קבלני השירות בזכויות העובדים.

עיריית בני ברק מסרה בתשובתה כי הנחתה את בודק השכר מטעם העירייה לבדוק תלושי שכר של ממש ולא להסתפק בהצהרת קבלן. עוד מסרה העירייה כי תפרסם את דוח המעקב אחר ממצאי בדיקות השכר שהיא מבצעת לשם הגברת האפקטיביות של בדיקות אלו.

עיריית נתניה

בשנים 2020 - 2022 הועסקו בעיריית נתניה כ-600 עובדי קבלני שירות במסגרת 13 התקשרויות בתחומי הניקיון והשמירה. להלן רשימה של קבלני השירות ועלות ההתקשרויות איתם. בלוח שלהלן מוצגים פירוט ההתקשרויות, סוג השירות והיקף ההתקשרות בכל אחת מהשנים 2020 - 2022.

לוח 8: פירוט של קבלני השירות בעיריית נתניה ועלות ההתקשרות השנתית לפי סוג שירות, 2020 - 2022 (בש"ח)

קבלן השירות	סוג השירות	דרך ההתקשרות	עלות ההתקשרויות בש"ח		
			2022	2021	2020
י"ח	ניקיון	מכרז זוטא (ועדת התקשרויות)	55,500	55,300	46,520
י"ט	ניקיון	מכרז פומבי	-	6,196,000	5,080,000
כ'	ניקיון	מכרז פומבי	802,000	1,860,000	1,606,000
כ"א	ניקיון	מכרז פומבי	1,507,437	-	-
כ"ב	הסעדה	מכרז פומבי	3,259,000	2,108,000	2,018,000
כ"ג	ניקיון	מכרז פומבי	335,419	333,000	186,000
ד'	ניקיון	מכרז פומבי	4,370,000	4,635,000	4,635,000



קבלן השירות	סוג השירות	דרך ההתקשרות	עלות ההתקשרויות בש"ח		
			2022	2021	2020
ה'	ניקיון	מכרז פומבי	8,264,000	8,251,000	7,510,00
כ"ד	ניקיון	מכרז פומבי	178,000	388,000	335,000
י"ג	ניקיון	מכרז פומבי	1,315,221	-	-
כ"ה	ניקיון	מכרז פומבי	10,798,000	12,500,000	12,945,000
כ"ו	ניקיון טיאוט רחובות	מכרז פומבי	6,495,000	1,835,000	1,835,000
כ"ז	ניקיון מוסדות העירייה	משכ"ל	2,680,000	2,644,000	2,682,000
כ"ז	שמירה ואבטחה	משכ"ל	7,510,130	5,346,133	5,368,968
כ"ח	שמירה ואבטחה	משכ"ל	10,928,510	9,975,259	9,496,771
סה"כ מצטבר			58,442,717	56,126,692	46,234,259

על פי נתוני עיריית נתניה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי עיריית נתניה התקשרה עם 14 קבלני שירות ב-15 התקשרויות. ההיקף השנתי של סך כל ההתקשרויות נע בין 46.2 מיליון ש"ח בשנת 2020 לכ-58.4 מיליון ש"ח בשנת 2022.

להלן הצגה של 20 מתוך 35 בדיקות שכר שביצעה עיריית נתניה בשנים 2020 - 2022 :
לוח 9 : ריכוז בדיקות שכר שביצעה עיריית נתניה, 2020 - 2022

קבלן השירות	מספר העובדים	תקופת הבדיקה	מספר העובדים שנבדקו	שיעור העובדים שנבדקו	מספר ההפרות	סך שווי ההפרות בש"ח
י"ח	9	יוני-אוגוסט 2022	4	44%	18	לא חושב
י"ט	4	ינואר-יוני 2021	1	25%	10	לא חושב
כ'	36	ינואר-יוני 2021	3	8%	2	לא חושב
	36	ינואר-מרץ 2022	3	8%	1	לא חושב
כ"א	10	יוני-אוגוסט 2022	4	40%	18	לא חושב
כ"ב	6	ינואר-מרץ 2022	2	33%	18	לא חושב
כ"ג	5	פברואר-יוני 2020	4	80%	12	לא חושב
	4	ינואר-יוני 2021	2	50%	9	לא חושב
	7	ינואר-מרץ 2022	4	57%	7	2,568
	8	ינואר-יוני 2020	2	25%	2	לא חושב
ד'	8	אוקטובר-דצמבר 2022	4	50%	3	377
	10	ינואר-מרץ 2022	2	20%	1	730
	65	ינואר-יוני 2020	5	8%	5	לא חושב
ה'	62	ינואר-יוני 2021	5	8%	10	לא חושב
	55	ינואר-מרץ 2022	4	7%	4	לא חושב
	50	אוקטובר-דצמבר 2022	5	10%	4	757
כ"ד	2	ינואר-יוני 2021	2	100%	5	לא חושב
י"ג	15	יוני-אוגוסט 2022	4	27%	5	1,932
כ"ה	41	אוקטובר-דצמבר 2020	3	7%	8	לא חושב
	42	יולי-ספטמבר 2021	2	5%	7	499
סה"כ מצטבר	-	-	-	-	149	-

על פי נתוני עיריית נתניה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהלוח עולה כי בכשליש מבדיקות השכר (7 מתוך 20) שיעור העובדים שנדגמו היה קטן ממה שנקבע בחוק להגברת האכיפה (לפחות 10%). עוד עולה כי ברוב בדיקות השכר (14 מתוך 20) לא חושב הסכום הכספי של ההפרות.

על עיריית נתניה לוודא כי בודק השכר דוגם בביקורות שלו לפחות 10% מהעובדים של כל קבלן שירות, כפי שנקבע בחוק להגברת האכיפה. כמו כן מומלץ כי בודק השכר יפרט את ההפרות ויעמוד על הסכום הכספי שלהן.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההערה לגבי שיעור העובדים שנבדקו במדגם בדיקות השכר, וכי להבא היא תקפיד שמספר הבדיקות שייעשו יהיה כמתחייב בחוק.

בלוח שלהלן מוצגים סעיפי ההפרות שנמצאו ב-13 מתוך 20 ביקורות השכר המפורטות בלוח לעיל שנעשו בעיריית נתניה, ובהם הפרות כספיות, הפרות כספיות שעלותן לא חושבה והפרות שאין בגינן עלות כספית⁵⁴.

לוח 10: פירוט של סעיפי ההפרות בעיריית נתניה, מספרן והשווי הכספי שלהן, 2020 - 2022 (בש"ח)

סך שווי ההפרות בש"ח	מספר ההפרות	הסעיף הנבדק
757	11	תשלום בגין יום בחירות
963	9	דמי הבראה
לא כספי	8	העברת כספים שהופרשו לפנסייה וקרן השתלמות במועד
810	4	מתן חופשה שנתית
707,1	4	קצובת נסיעה
61	4	תשלום דמי חגים
972	4	תשלומים בעניין קרן השתלמות
לא כספי	4	דוחות נוכחות
לא חושב	2	הלימות שכר מול דוח הנוכחות
לא חושב	2	תשלום דמי חופשה
לא כספי	1	העברת סכומים שנוכו לפי סעיף 25א לחוק
134	1	תשלום תוספת ותק
729	1	תשלומים בעניין פנסייה חובה
730	1	ניכויי רשות
לא כספי	1	שם קופת הגמל שבה יופקדו כספי ההפרות
לא חושב	1	תשלום שי חגים
6,863	58	סה"כ מצטבר

על פי נתוני עיריית נתניה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי ההפרה השכיחה ביותר הייתה בנוגע לתשלום בגין יום בחירות, ולאחריה - בנוגע לתשלום דמי הבראה והפרשות לפנסייה ולקרן השתלמות. ההפרות בהיקף הכספי הגבוה ביותר היו תשלום קצובת הנסיעה (25%), תשלומי קרן השתלמות (14%), תשלום דמי הבראה (14%). יצוין כי בחלק מההפרות שהתגלו לא חושב גובה ההחזר הכספי המגיע לעובדים, והדבר עלול להקשות על מתן החזר לעובדים בגין תיקון ההפרות על ידי הקבלן. יצוין כי סכום ההפרות המצטבר נגע ל-44

⁵⁴ קבלני שירות שהופיעו בלוח 9, אך באף אחת מביקורות השכר שלהם לא חושבו עלויות כספיות, לא נכללו בלוח זה.



ההפרות הכספיות בלבד. עוד עולה מהלוח כי העלות הממוצעת להפרת שכר פר עובד הייתה 327 ש"ח.

להלן דוגמאות לליקויים הנוגעים לחישוב הערך הכספי של ההפרות שהתגלו ולאופן הצגתן בדוחות בדיקת שכר בעיריית נתניה:

1. בדוח ביקורת שכר על קבלן השירות ה' עלה כי אף שההפרשות לפנסייה ולקרן השתלמות שולמו בחסר לשניים מתוך חמשת העובדים שנדגמו, לא חישב בודק השכר את גובה הסכום שיש להחזיר לכל עובד בגין הפרה זו.

2. בדוח ביקורת שכר על קבלן השירות י"ח עלה כי אף שהקבלן לא שילם תוספת ותק כנדרש לכל ארבעת העובדים שבמדגם, לא חישב בודק השכר את הסכום הכספי שיש לשלם לכל עובד בגין הפרה זו ולא ציינו בדוח. עוד עלה כי ההפרשות לפנסייה ולקרן השתלמות עבור כל העובדים שנבדקו בוצעו בחסר, וגם במקרה זה לא צוין גובה ההפרש שיש לשלם לכל עובד. כמו כן שולמו דמי הבראה בסכומים נמוכים מהנדרש עבור שלושה מתוך ארבעת העובדים שנדגמו, וגם כאן לא חושב גובה ההפרש שיש לשלם להם.

3. בדוח ביקורת שכר על קבלן השירות כ"א עלה כי עבור שניים מתוך ארבעת העובדים שנדגמו - לא נמצאה התאמה בין שעות העבודה הנוספות המדווחות בדוח הנוכחות לבין השעות המשולמות בתלוש השכר. כמו כן לא שולמה תוספת ותק לשני עובדים, וגם לא צוין מהו הסכום המדויק שיש לשלם להם לתיקון ההפרה. עבור אחד העובדים התגלה תשלום דמי הבראה בחסר, וההפרשות לפנסייה ולקרן השתלמות עבור כל ארבעת העובדים שנדגמו בוצעו בחסר, ללא ציון הסכומים שיש להחזיר להם.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי היא פנתה לקבלן כ"א בדרישה לתיקון הליקויים ואף בחנה את המשך העסקתו, אך לנוכח שיפורים בתוצאות הבקורות התייתר הצורך בנקיטת סנקציות נגדו.

על עיריית נתניה להקפיד שדוח בודק שכר יכלול את סעיפי ההפרות תוך ציון סכום כל הפרה ומהותה, וזאת כדי שיתוקן הליקוי ושולם ההחזר לעובד בגין ההפרה.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי היא תיתן הנחיה לבודק השכר לציין את סכומי ההפרות באופן מלא ומדויק.

להלן דוגמאות למעקב אחר ממצאי בדיקות השכר בעיריית נתניה:

1. בדוח מעקב אחר תיקון הליקויים מיוני 2021 - כפי שעלו בדוח בודק שכר לחברה כ"ג לתקופה של פברואר עד יוני 2020 - עלה כי במרבית הליקויים (9 מתוך 12) לא התקבלו אסמכתאות המעידות על תיקונם. בודק השכר המליץ לעירייה לוודא כי קיימות אסמכתאות לתיקון כלל הליקויים; כן הדגיש כי על העירייה מוטלת האחריות לדאוג לתיקון הליקויים שעלו בדוח וכי עליה לעשות כל שביכולתה כדי לתקנם. עוד צוין כי כאשר מאמצים אלו אינם נושאים פרי, הרי על העירייה לשקול חילוט של הערבות או ביטול ההתקשרות עם קבלן השירות.

2. בדוח מעקב אחר תיקון הליקויים ממאי 2022 - כפי שעלו בדוח בודק שכר לחברת י"ט לתקופה של ינואר עד יוני 2021 - עלה כי תוקנו מרבית הליקויים (8 מתוך 10). הליקויים שלא תוקנו היו תשלום דמי חגים והתקנת שעון נוכחות או אמצעי טכנולוגי אחר שיבטיח רישום מלא ומהימן של שעות עבודה בפועל של עובדי הקבלן. יצוין כי הועברו אסמכתאות המעידות על ביצוע התיקונים.

3. במאי 2022 הכין בודק השכר דוח מעקב נוסף לקבלן השירות כ"ג בעניין ממצאי הבדיקה לדוח שלו מדצמבר 2021, שנסב על התקופה של ינואר עד יוני 2021. מרבית הליקויים (7 מתוך 9) תוקנו והועברו אסמכתאות המעידות על התיקון. עם זאת קיימים ליקויים שטרם תוקנו: עבור אחד העובדים לא שולמו הפרשים בגין דמי חופשה בגובה 459 ש"ח, והקבלן לא שילם במועד את מענק מצוינות.



העירייה ציינה במהלך הביקורת כי במקרים שבהם מתגלות הפרות מהותיות או כאלה שחוזרות על עצמן, היא מערבת את המחלקה המשפטית לצורך הפעלת סנקציות בהתאם להסכם ההתקשרות עם קבלן השירות, שמטרתן להרתיע את הקבלנים מהפרת זכויות העובדים ולעודד אותם לתיקון ההפרות. יצוין כי במהלך תקופת הביקורת אכפה העירייה את תיקון ההפרות בלי להפעיל סנקציות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את ביצוע המעקב אחר תיקון הליקויים. עם זאת יש חשיבות לכך שדוח המעקב יפורסם בסמוך לדוח בודק שכר, וזאת כדי להגביר את האפקטיביות של בדיקות השכר, שכן יש הפרות שאי אפשר לתקן למפרע.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת הביקורת בנוגע לפרסום דוח המעקב בסמוך לדוח בודק השכר. העירייה הבהירה כי התהליך אורך לעיתים כמה חודשים בשל נסיבות אובייקטיביות - חגים, חופשות וכו'.

על עיריית נתניה, בהיותה מזמינת שירות, למלא את חובתה ולוודא כי יתוקנו הליקויים המתגלים בדוחות בודק שכר. כמו כן על העירייה להשתמש בכל הכלים העומדים לרשותה על פי הדין כדי לאכוף את חובתם של קבלני השירות לספק לעובדיהם את הזכויות המגיעות להם.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את הביקורת ותפעל לשמירה על זכויותיהם של עובדי קבלני השירות, על פי החוק להגברת האכיפה. בנוגע לביקורת מעקב העירייה ציינה כי אם נמצאים ליקויים שחוזרים על עצמם היא דורשת תיקון, לרבות הוצאות דוח מעקב אחר תיקון ליקויים נוסף וקבלת אסמכתאות לתיקונם בפועל. בנוגע להפעלת סנקציות העירייה מסרה כי ראוי שהשימוש בכלי זה ייעשה בצורה מדודה ושקולה.

הקבלן ה' המועסק בעיריית בני ברק, נתניה ועפולה מסר בתשובתו ממרץ 2024 למשרד מבקר המדינה כי הוא פעל לתיקון מיידי של הליקויים שהתגלו בבדיקות השכר וכי הוא מקפיד על כל תנאי ההסכם עם העיריות.

עיריית עפולה

בשנים 2020 - 2022 העסיקה עיריית עפולה 186 עובדים בתחומי הניקיון והשמירה באמצעות ארבעה קבלני שירות, במסגרת חמש התקשרויות נפרדות. להלן רשימה של קבלני השירות ועלות ההתקשרויות איתם.

לוח 11: פירוט של קבלני השירות בעיריית עפולה ועלות ההתקשרות השנתית לפי סוג השירות, 2020 - 2022 (בש"ח)

עלות ההתקשרויות בש"ח			דרג ההתקשרות	סוג השירות	קבלן השירות
2022	2021	2020			
-	3,097,903	4,446,888	מכרז פומבי	שמירה ואבטחה	כ"ז*
5,603,274	1,821,769	-	משכ"ל	שמירה ואבטחה	כ"ז
1,264,970	1,128,339	159,025	מכרז פומבי	ניקיון	ה'
2,665,068	1,693,929	2,138,889	מכרז פומבי	ניקיון	כ"ט
2,961,721	-	-	מכרז פומבי	ניקיון	ל'
12,495,033	7,741,940	6,752,272			סה"כ מצטבר

על פי נתוני עיריית עפולה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* במהלך שנת 2021 ההתקשרות עם החברה הפכה מהתקשרות ישירה להתקשרות באמצעות מכרזי משכ"ל.

מהלוח עולה כי עם ארבעה קבלני שירות התקשרה עיריית עפולה במכרזים פומביים ועם אחד מהם - באמצעות מכרזי משכ"ל. היקף ההתקשרויות השנתי עם קבלני שירות בשנים 2020 - 2022 הכפיל את עצמו וגדל מכ-6.7 מיליון ש"ח לכ-12.5 מיליון ש"ח.



להלן ריכוז של כל בדיקות השכר שביצעה עיריית עפולה בשנים 2020 - 2022 :

לוח 12 : ריכוז של בדיקות שכר שביצעה עיריית עפולה, 2020 - 2022

קבלן השירות	תקופת הבדיקה	מספר העובדים	מספר העובדים שנבדקו	שיעור העובדים שנבדקו	מספר ההפרות	סך שווי ההפרות בש"ח
כ"ז	נובמבר 2021 - ינואר 2022	55	7	13%	19	860
	יוני-ספטמבר 2022		7	13%	18	864
ה'	-	35	0	0	-	-
כ"ט	-	53	0	0	-	-
ל'	-	43	0	0	-	-
סה"כ מצטבר		186			73	1,724

על פי נתוני עיריית עפולה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בקרב 186 העובדים שהעירייה מעסיקה באמצעות קבלני שירות, היא ביצעה בדיקות שכר רק לעובדים של קבלן אחד מתוך הארבעה שעימם התקשרה. הבדיקות נעשו ל-7 מתוך 55 העובדים המועסקים באמצעות הקבלן, שהתקשר עם העירייה במכרז מסגרת של משכ"ל. עלה כי השווי הכספי הממוצע של הפרת שכר פר עובד שנבדק הייתה 123 ש"ח.

נמצא כי עיריית עפולה לא ביצעה ביקורות שכר ל-131 (כ-70%) מעובדי הקבלן שהיא מעסיקה באמצעות שלושה קבלני שירות וכי העירייה לא התקשרה כלל עם בודק שכר כפי שמתחייב מהחוק להגברת האכיפה. יש לציין כי האחריות לא נעצרת אצל קבלני השירות, אלא חלה גם על העירייה, מזמינת השירות, ואף על מנכ"ל העירייה באופן אישי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית עפולה כי עליה למלא את חובתה בהתאם לחוק להגברת האכיפה ולבצע בדיקות שכר תקופתיות לעובדי קבלני שירות; אם מתגלות הפרות של זכויותיהם של עובדי הקבלן בבדיקות אלה, עליה לדאוג לתיקונן. אי-ביצוע בדיקות שכר לעובדים אלה עלול להסב לעירייה נזקים כספיים, הואיל והיא נושאת באחריות אזרחית ופלילית כלפי עובדי הקבלן המועסקים מטעמה באמצעות קבלני השירות שהתקשרה עימם בחוזה; היא אף נתונה להטלת סנקציות מינהליות של עיצום כספי.

ביוני 2021 התקשרה עיריית עפולה עם קבלן שירות למתן שירותי אבטחה שזכה במכרז משכ"ל (חברה כ"ז). בשנים 2020 - 2022 ערכה העירייה שתי בדיקות שכר תקופתיות לקבלן. להלן עיקרי סעיפי ההפרות כפי שעלו מדוחות ביקורת שכר.

לוח 13 : פירוט של סעיפי ההפרות בעיריית עפולה, מספרן והשווי הכספי שלהן, 2020 - 2022 (בש"ח)

סך כל ההפרות	יוני 2022 - ספטמבר 2022		נובמבר 2021 - ינואר 2022		הסעיף הנבדק
	סך שווי ההפרות בש"ח	מספר ההפרות	סך שווי ההפרות בש"ח	מספר ההפרות	
11	393	8	240	3	תשלומי קרן השתלמות
3	190	3			תשלום שכר מינימום
2	214	1	80	1	תשלום פדיון חופשה (בסיום העסקה)



סך כל ההפרות	יוני 2022 - ספטמבר 2022		נובמבר 2021 - ינואר 2022		הסעיף הנבדק
	סך שווי ההפרות בש"ח	מספר ההפרות	סך שווי ההפרות בש"ח	מספר ההפרות	
1				1	הצגת מספר הטלפון של מוקד התלונות בתלוש
1	52	1			תשלום דמי חגים
1			245	1	מתן חופשה שנתית
4				4	צבירת ימי מחלה
1	15	1			תשלום דמי הבראה
1		1			ניהול פנקס שעות עבודה
2			295	2	תשלום דמי מחלה
3		1		2	ניהול פנקס חופשה
5		1		4	מתן חופשה שנתית
2		1		1	מתן הודעה לעובד
37	864	18	860	19	סה"כ מצטבר

על פי נתוני משכ"ל, המחלקה לאכיפה ובקרת זכויות עובדים, דוח ביקורת שכר ותלונות עובדים לעיריית עפולה לשנים 2022 - 2021.

מהלוח עולה כי בשתי הבדיקות התקופתיות נמצאו 37 הפרות. ההפרות שחזרו על עצמן בשתי הבדיקות אצל אותו קבלן השירות היו בנוגע לתשלומים לקרן השתלמות, תשלום פדיון חופשה בסיום העסקה, ניהול פנקס חופשה, מתן חופשה שנתית ומתן הודעה לעובד. ההפרות בשווי הכספי הגבוה ביותר היו תשלום לקרן השתלמות (37%) ופדיון חופשה (17%). להלן תרשים המתאר את מספר ההפרות שהתגלו בשתי בדיקות שכר שנעשו למשכורות עובדי קבלן השירות.

תרשים 9: מספר ההפרות שהתגלו בבדיקות שכר בעיריית עפולה, 2022 - 2020



על פי נתוני משכ"ל, המחלקה לאכיפה ובקרת זכויות עובדים, דוח ביקורת שכר ותלונות עובדים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ההפרה השכיחה ביותר הייתה בנוגע לתשלום לקרן השתלמות (כ-30% מסך כל ההפרות).



ביוני 2022 שלחה המחלקה לאכיפה ובקרת זכויות עובדים במשכ"ל לעירייה דוח של תוצאות בדיקות השכר לתקופה של נובמבר 2021 - ינואר 2022, ובו פורטו סעיפי ההפרות, המסקנות וההמלצות. באוגוסט 2022 שלחה המחלקה לקבלן השירות מכתב שבו אישרה שאומנם תיקן את כל ההפרות שנמצאו בבדיקה האמורה. קבלן השירות אף הציג אסמכתאות לתיקון כל ההפרות הכספיות; לשאר ההפרות (כדוגמת הלנת שכר) העביר התחייבות של מורשה חתימה על הימנעות מחזרה על אותן ההפרות בעתיד. זאת ועוד, הקבלן מסר הצהרה רוחבית ומבוקרת על ידי רואה חשבון מטעמו כי תוקנו כלל ההפרות לגבי יתר עובדיו שלא נדגמו בבדיקה.

תהליך זה נעשה גם לאחר ביקורת השכר השנייה, בדיקות שכר לתקופה של יוני עד ספטמבר 2022. באפריל 2023 שלחה המחלקה לאכיפה ובקרת זכויות עובדים במשכ"ל לקבלן השירות דוח המפרט את סעיפי ההפרות, המסקנות וההמלצות, והוא נדרש להגיב על דוח הממצאים. במאי 2023 שלחה המחלקה את העתק הדוח למשכ"ל העירייה.

יצוין כי העירייה לא עקבה אחר הבדיקות, ורק בעקבות בקשתו של צוות הביקורת שלחה מחלקת האכיפה ובקרת זכויות עובדים במשכ"ל את הדוחות למשכ"ל העירייה, והוא העביר את הדוח למשרד מבקר המדינה.

על עיריית עפולה למנות בודק שכר ולבצע בדיקות שכר תקופתיות בכל ההתקשרויות שלא ביצעה בהן בדיקות כמתחייב בחוק להגברת האכיפה. כמו כן עליה לפקח על יישום ההמלצות בהתאם לדוחות בדיקת שכר של משכ"ל, גם אם הם מפוקחים על ידו, וזאת כדי להבטיח שעובדי קבלני שירות המועסקים בחצרותיה יקבלו את מלוא זכויותיהם.

עיריית עפולה מסרה בתשובתה כי היא תפעל להתקשר עם בודק שכר חיצוני.

עיריית קריית ים

במהלך השנים 2020 - 2022 העסיקה העירייה כ-300 עובדים באמצעות קבלני שירות בתחום הניקיון והשמירה במסגרת ארבע התקשרויות שכולן במכרז מסגרת של משכ"ל. בלוח שלהלן מוצג פירוט ההתקשרויות, סוג השירות ועלות ההתקשרות בכל אחת מהשנים 2020 - 2022.

לוח 14: פירוט של קבלני השירות בעיריית קריית ים ועלות ההתקשרות השנתית לפי סוג שירות, 2020 - 2022 (בש"ח)

עלות ההתקשרויות בש"ח			דרך ההתקשרות	סוג השירות	קבלן השירות
2022	2021	2020			
584,717	612,877	1,316,881	משכ"ל	שמירה ואבטחה	י'
-	1,123,775	2,194,588	משכ"ל	שמירה ואבטחה	ז'
2,053,478	323,016	-	משכ"ל	שמירה ואבטחה	ל"א
5,927,833	7,565,470	8,615,457	משכ"ל	ניקיון	ז' (החל משנת 2021 באמצעות ל"ו)
8,566,028	9,625,138	12,126,926			סה"כ מצטבר

על פי נתוני עיריית קריית ים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי עיריית קריית ים התקשרה עם ארבעה קבלני שירות במכרז מסגרת של משכ"ל: שלושה קבלנים בתחום השמירה והאבטחה וקבלן אחד בתחום הניקיון. ההיקף השנתי של סך כל ההתקשרויות נע מכ-12 מיליון ש"ח בשנת 2020 לכ-8.5 מיליון ש"ח בשנת 2022.



להלן ריכוז של כל בדיקות השכר שביצעה עיריית קריית ים בשנים 2020 - 2022 :

לוח 15: ריכוז של בדיקות שכר שביצעה עיריית קריית ים, 2020 - 2022

קבלן השירות	תקופת הבדיקה	מספר העובדים	מספר העובדים שנבדקו	שיעור העובדים שנבדקו	מספר ההפרות	סך שווי ההפרות בש"ח
י'	נובמבר 2020 - ינואר 2021	3	3	100%	16	2,142
	נובמבר 2021 - ינואר 2022	6	4	67%	51	757
	יוני-ספטמבר 2022	5	4	80%	31	405
ל"א	נובמבר 2021 - ינואר 2022	19	4	21%	27	370
	יוני-ספטמבר 2022	19	4	21%	41	495
ז'	יולי-ספטמבר 2020	21	4	19%	7	765
	מרץ-מאי 2021	19	4	21%	12	805
	פברואר, מרץ, מאי 2020	47	6	13%	118	8,419
	אוקטובר 2020 - ינואר 2021	58	7	12%	160	7,523
	יולי-ספטמבר 2021	28	5	18%	69	5,150
	מרץ-מאי 2021	7	4	57%	92	6,846
	אוקטובר 2021 - ינואר 2022	7	5	71%	34	282
	מרץ-מאי 2022	24	5	21%	68	5,202
	יולי-ספטמבר 2022	7	4	57%	29	564
	דצמבר 2019 - פברואר 2020	68	9	13%	16	711
	יולי-אוקטובר 2020	63	8	13%	12	161
	אפריל-יוני 2021	55	8	15%	52	5,490
	דצמבר 2021 - פברואר 2022	46	7	15%	29	526
סה"כ מצטבר			95		864	46,613

על פי נתוני משכ"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

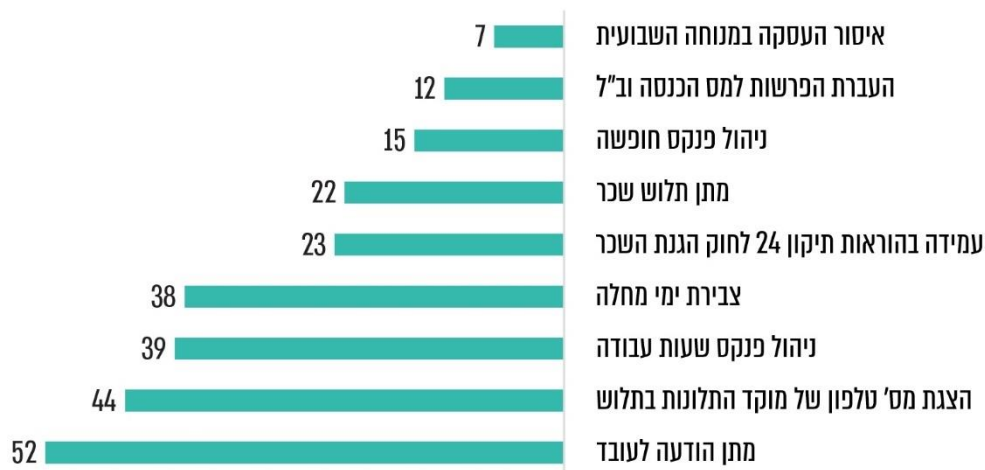
מהלוח עולה כי בשנים 2020 - 2022 ביצעה משכ"ל ביקורת שכר לעובדי קבלני שירות שהתקשרו עם עיריית קריית ים. בתקופה זו נערכו 18 ביקורות שכר לארבעה קבלני שירות שהתקשרו עם עיריית קריית ים באמצעות מכרזי משכ"ל: י', ז', ל"א וז' באמצעות ל'. בביקורות שכר אלה נדגמו בסה"כ 95 עובדים מתוך כ-300 עובדי קבלני שירות והתגלו בהן 864 הפרות בסכום כולל של 46,613 ש"ח; בממוצע - 491 ש"ח לכל עובד שנבדק.



עוד עלה כי בודק השכר ביצע את הבדיקה על מדגם עובדים כפי שנקבע בחוק להגברת האכיפה (10% לכל הפחות). הסכומים בגין ההפרות שהתגלו נעו בין 161 ש"ח ל-8,419 ש"ח. כמו כן ב-5 מתוך 18 בקורות השכר - סכום ההפרה הממוצע לעובד היה גבוה מ-1,000 ש"ח.

בתרשים שלהלן מפורטים סעיפי ההפרות שנמצאו בביקורות השכר על פי 18 דוחות בדיקת שכר שנערכו בשנים 2020 - 2022. להן פילוח 252 ההפרות שאינן כספיות לפי סעיפים.

תרשים 10 : התפלגות ההפרות שאינן כספיות בעיריית קריית ים, 2020 - 2022



על פי נתוני משכ"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ההפרות השכיחות ביותר היו בנוגע למתן הודעה לעובד (21%); הצגת מספר טלפון של מוקד התלונות בתלוש (17%); ניהול פנקס שעות עבודה וצבירת ימי מחלה (15% כל אחד מהסעיפים).

בלוח שלהלן מוצגים סעיפי ההפרות הכספיות שהתגלו בביקורות השכר בשנים 2020 - 2022.

לוח 16 : פירוט של סעיפי ההפרות הכספיות בעיריית קריית ים, מספרן והשווי הכספי שלהן, 2020 - 2022 (בש"ח)

סך שווי ההפרות בש"ח	מספר הפרות	הסעיף הנבדק
5,354	76	תשלום דמי הבראה
4,887	63	מתן חופשה שנתית לפי פרק שני לחוק חופשה שנתית
4,440	50	תשלומי קרן השתלמות
4,178	48	תשלומי פיצויים
4,146	54	תשלומי פנסיה
3,787	23	תשלום דמי חגים
2,581	100	הלנת שכר
2,400	5	איסור ניכוי סכומים משכרו של עובד
2,254	28	החזר הוצאות נסיעה
2,102	17	שי ומתנות לחג
2,073	20	העברת סכומים שנוכו לעניין פנסיה
1,707	4	תשלום דמי מחלה
1,426	3	התאמת השעות בדוח נוכחות לתלוש השכר
1,104	9	תשלום דמי חופשה



סך שווי ההפרות בש"ח	מספר הפרות	הסעיף הנבדק
1,021	46	מתן חופשה שנתית
996	15	העברת סכומים שנוכו לעניין קרן השתלמות
612	17	תשלום גמול שעות נוספות
571	6	תשלומי חגים
324	11	תשלום שכר מינימום
309	3	תשלום פדיון חופשה
296	4	אי-צבירה נאותה - ימי חופשה
31	9	תשלום גמול עבודה במנוחה השבועית
14	1	שונות
46,613	612	סה"כ מצטבר

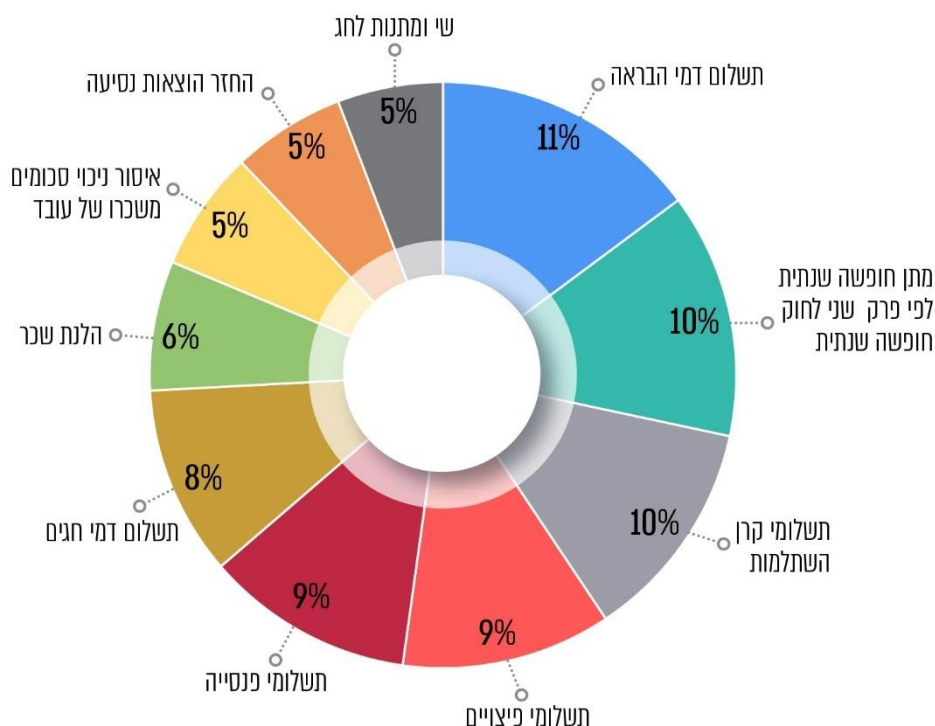
על פי נתוני משכ"ל, דוחות בודק השכר לשנים 2020 - 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בבדיקות השכר בשנים 2020 - 2022 נמצאו 612 הפרות כספיות שהסתכמו ב-46,613 ש"ח. זאת ועוד, ההפרות בעלות השווי הכספי הגבוה ביותר היו תשלום דמי הבראה (11% מהסכום), מתן חופשה שנתית (10% מהסכום), תשלומי קרן השתלמות (10% מההיקף הכספי), תשלומי פיצויים (9% מהסכום) ותשלומי פנסיה (9% מהסכום).

יצוין כי העירייה לא עקבה אחר ביקורות השכר שביצעה משכ"ל, ורק בעקבות בקשתו של צוות הביקורת שלחה מחלקת האכיפה ובקרת זכויות עובדים במשכ"ל את הדוחות למשרד מבקר המדינה.

על עיריית קריית ים לפקח על יישום המלצות בודק השכר, זאת כדי להבטיח שעובדי קבלני שירות המועסקים בחצרותיה יקבלו את מלוא זכויותיהם.

תרשים 11: שיעורי השווי הכספי של ההפרות הכספיות העיקריות מסך שווי ההפרות בעיריית קריית ים, 2020 - 2022



על פי נתוני עיריית קריית ים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



* בתרשים מוצגות ההפרות המסבירות כ-80% מהעלות המצטברת של כל ההפרות בשנים 2020 - 2022. שאר ההפרות המסבירות כ-20% מהעלות המצטברת הן העברת סכומים שנוכו לעניין פנסייה, תשלום דמי מחלה התאמת השעות בדוח נוכחות לתלוש השכר, תשלום דמי חופשה, מתן חופשה שנתית, העברת סכומים שנוכו לעניין קרן השתלמות, תשלום גמול שעות נוספות, תשלומי חגים, תשלום שכר מינימום, תשלום פדיון חופשה, אי-צבירה נאותה - ימי חופשה, תשלום גמול עבודה במנוחה השבועית.

נוכח התמונה העולה מדוחות ביקורת שכר בנוגע למספר ההפרות ולסכומים הגבוהים שלהן, על עיריית קריית ים להשתמש בכל הכלים העומדים לרשותה על פי הדין כדי לאכוף את חובתם של קבלני השירות לספק לעובדיהם את הזכויות המגיעות להם.

במסגרת בדיקת השכר התקופתית, בודק שכר מטעם משכ"ל עורך בדיקת מהימנות להצהרת הקבלן שהתקבלה עבור הביקורת בכל אחת מהתקופות שנבדקו.

להלן דוגמאות למעקב אחר ממצאי בדיקות השכר בעיריית קריית ים.

1. במסגרת דוח הביקורת לחודשים יולי עד ספטמבר 2020 נערכה בנובמבר 2021 בדיקת מהימנות של הצהרת קבלן השירות ז'. בבדיקה מדגמית נמצאו אי-התאמות להצהרת הקבלן בסעיפים האלה: מתן חופשה שנתית לפי פרק שני לחוק חופשה שנתית (צבירת חופשה) (2 מתוך 3 עובדים שנדגמו); תשלום דמי חופשה לפי סעיפים 10 ו-11 לחוק חופשה שנתית (1 מתוך 3 עובדים שנדגמו).
2. בשלוש בדיקות השכר - בנובמבר 2021, בינואר 2022 ובנובמבר 2022 - נמצא כי הקבלן ז' לא העביר מסמכים לצורך בדיקת מהימנות ההצהרה עבור הבדיקה לתקופה הקודמת. לא היה אפשר אפוא לבצע בדיקה על מהימנות הצהרתו.

נמצא כי ב-18 בדיקות השכר שבוצעו, המוצגות לעיל, נמצאו 864 הפרות ומתוכן ב-10 מקרים לא הייתה התאמה בין הצהרת הקבלן על תיקון ההפרות לבין בדיקת בודק השכר. המשמעות אפוא היא שבניגוד להצהרת הקבלן לא תוקנה ההפרה שנמצאה בביקורת הראשונה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית קריית ים לעקוב מקרוב אחר הצהרת הקבלן על תיקון ההפרות שנמצאו בביקורות השכר ולוודא שקבלני השירות מתקנים את הפרות השכר ולמנוע את הישנותן. על העירייה כמזמינת השירות להבטיח שהעובדים המועסקים בתחומה יקבלו את מלוא הזכויות המגיעות להם בדין.

עיריית קריית ים מסרה בתשובתה כי היא תבחן הליך של קיום בקורות במסגרת הכנת נוהל פנימי בנושא ההגנה על זכויות עובדים המועסקים על ידי קבלני שירות.

**המועצה האזורית משגב**

בשנים 2020 - 2022 העסיקה המועצה האזורית משגב 131 עובדי קבלני שירות במסגרת שתי התקשרויות בתחומי הניקיון והשמירה. להלן רשימת קבלני השירות ועלות ההתקשרויות איתם.

לוח 17: פירוט של קבלני השירות במועצה האזורית משגב ועלות ההתקשרויות השנתית לפי סוג השירות, 2020 - 2022 (בש"ח)

קבלן השירות	דרך ההתקשרות	סוג השירות	מספר עובדים בסוף 2022	עלות ההתקשרויות בש"ח		
				2022	2021	2020
ל"ב	מכרז פומבי	ניקיון	71	2,908,864	2,660,860	2,078,184
ל"ג	מכרז פומבי	אבטחה ושמירה	60	3,128,001	2,383,948	2,196,874
סה"כ מצטבר			131	6,036,865	5,044,808	4,275,058

על פי נתוני המועצה האזורית משגב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי המועצה האזורית משגב התקשרה עם שני קבלני שירות בשנים 2020 - 2022 בהיקף שנע בין 4.3 מיליון ש"ח לכ-6 מיליון ש"ח.

המועצה האזורית התקשרה עם משרד רואי חשבון חיצוני (להלן - בודק השכר) לבדיקת תנאי השכר המשולמים לעובדי קבלני שירות. בין הנושאים שנכללו בבדיקה: תשלום תעריף מינימום; תשלום ערך שעות נוספות; תשלום דמי נסיעות; תשלום דמי הבראה; ניהול פנקסי חופשה ומחלה; הפרשה לקרן פנסייה; הפרשות לקרן השתלמות; הפרשות גמל להחזר נסיעות.

בביקורת עלה כי בשנים 2020 - 2022 ביצע בודק השכר שש ביקורות שכר: שתי ביקורות שכר לעובדי חברת האבטחה והשמירה וארבע לעובדי הניקיון.

מעיון בדוחות ביקורת שכר שביצע בודק השכר עלה כי בשלושה מתוך שישה דוחות לא צוין מה גודל המדגם ביחס למספר העובדים שהעסיק קבלן השירות באותה עת. בשלושת הדוחות הנוספים צוין כי הבדיקה בוצעה עבור ארבעה עובדים בלי לציין מה שיעורם מכלל העובדים המועסקים בתקופה הנבדקת. אם כן, לא היה אפשר לדעת אם גודל המדגם ששימש בביצוע ביקורות השכר אכן עמד בהוראות החוק להגברת האכיפה - כאמור, בדיקה מדגמית של 10% מהעובדים לפחות.

על המועצה האזורית משגב להקפיד שגודל המדגם של העובדים ששכרם ייבדק יהיה בהתאם לנקבע בחוק להגברת האכיפה, ועליה לציין זאת בדוחות ביקורת שכר.

מדוחות ביקורת תשלומי שכר לחודשים אוגוסט 2019 ודצמבר 2019, שנשלחו למועצה האזורית משגב במרץ 2020, עלה כי קבלן השירות ל"ב לא שילם תוספת ותק לעובדים כמתחייב בדין למעט תשלום לעובדת אחת. בודק השכר הבהיר בדוח שלו מספטמבר 2020 כי קיבל מכתב מהקבלן המאשר שנעשה עדכון לתוספת הוותק של העובדים, אך העדכון לא נעשה למפרע.

נמצא כי אף שההפרה של תשלום תוספת הוותק הופיעה בדוח של בודק השכר במרץ 2020, היא לא תוקנה באופן רוחבי עבור כל העובדים המועסקים בתחום המועצה. יתרה מכך, בבדיקה לא הוצגו מספר ההפרות ולא חושב ההחזר הכספי המגיע לכל עובד בגין אי-תשלום של תוספת ותק. עוד נמצא כי בדוח ביקורת שכר עבור נובמבר 2020 לא צוין אם ההפרות שנמצאו בשנה הקודמת תוקנו, ואף דווח על הפרות מתקופות שונות. כך למשל בספטמבר 2020 לא קיבל אחד העובדים הפרשות לקופת גמל, פיצויים והפרשות לקרן השתלמות; בביקורת שכר נוספת נמצא כי בחודש דצמבר 2021 ובחודש מרץ 2021 עבדו עובדי הקבלן 43 שעות שבועיות במקום 42 שעות שבועיות.



הבדיקה העלתה כי הדוחות של בודק השכר היו מצומצמים בהיקפם: בדיקה של חודש בודד; לעיתים לא היה ברור גודל המדגם ומספר העובדים שנכללו; ככלל מדוחות ביקורת שכר גם לא היה אפשר להבין אם הקבלן תיקן במלואן את ההפרות שהתגלו.

נמצא כי המועצה לא עקבה אחר דוחות ביקורת השכר ולא דאגה שאכן יתוקנו ההפרות שמצא בודק השכר.

על המועצה האזורית משגב לבדוק את דוחות ביקורת שכר ולוודא מול בודק השכר ומול קבלני השירות שההפרות יתוקנו באופן רוחבי גם עבור עובדים שלא נכללו במדגם הבדיקה. כמו כן על המועצה לוודא כי הדוחות שמגיש בודק השכר יאפשרו לה לבצע פיקוח יעיל אחר תיקון ההפרות שבוצעו.

בחווה ההתקשרות בין המועצה לשני קבלני השירות שהתקשרה עימם עוגנו סעיפים הקשורים להגנה על זכויות עובדי הקבלן ובהם נקבע כי "נמצא בביקורת [שכר] הפרה של זכויות העובדים, מתחייב הקבלן להמציא, תוך 30 יום מיום שנמסרו לו הממצאים בדבר ההפרה, תצהיר בכתב, בחתימת רואה חשבון, המפרט את תיקון הממצאים במלואם, לרבות תשלום רטרואקטיבי בגין הפרת זכויות עובדים בעבר, במידת הצורך".

בדיקות השכר האמורות נשלחו סמוך למועד הכנתן למועצה האזורית משגב. ממצאיה של ביקורת שכר נשלחו למנכ"לית המועצה עם העתקים לראש המועצה ולגזברית המועצה.

נמצא כי למועצה האזורית משגב אין אסמכתאות לכך שבוצע המשך טיפול בממצאי הדוחות, למעט הטיפול הנקודתי שבוצע בממצאיהם של דוחות בדיקת שכר תקופתיים של בודק השכר. משכך, נמצא שהמועצה לא עקבה אחר תיקון ההפרות על ידי הקבלן, אלא הסתפקה בבדיקה של בודק השכר ללא התערבות או קיום דיון עם הקבלן על ההפרות שהתגלו.

על המועצה האזורית משגב להקפיד להעביר לקבלני השירות את ממצאי בדיקות השכר של בודק השכר מטעמה; עליה לוודא הן את תיקון ההפרות בפרק הזמן שהוקצב על פי הדין והן את קבלת התצהיר על תיקון הליקויים מקבלן השירות, תצהיר החתום על ידי רואה חשבון כנדרש.

המועצה האזורית משגב מסרה בתשובתה כי היא קיימה כמה דיונים על טיטוט דוח הביקורת, ובהם החליטה לנקוט פעולות מספר, חרף משאביה המוגבלים, לשיפור יכולות הפיקוח והבקרה על קבלני נותני השירותים של אבטחה וניקיון בתחומיה. יתרה מכך, היא גיבשה על בסיס טיטוט דוח הביקורת תוכנית עבודה מפורטת לתיקון ההערות וליישום ההמלצות עד לסוף שנת 2024.



מהבדיקה עולה תמונה מדאיגה בנוגע להעסקתם של עובדי קבלני שירות ברשויות המקומיות שנבדקו. עיריות עפולה וקריית ים לא מינו בודק שכר ולכן לא בוצעו בדיקות שכר בהתקשרויות הישירות שלהן עם קבלני השירות. עוד עולה כי ברשויות המקומיות שביצעו בדיקות שכר תקופתיות התגלו הפרות שכר ניכרות מבחינת מספר ועלות כספית, והן מצריכות בקרה צמודה מצידן של הרשויות המקומיות.

על הרשויות המקומיות שנבדקו לבצע בקרה שוטפת על מילוי כל תנאי השכר של העובדים באמצעות קבלני השירות; כן עליהן לקיים מעקב אחר תיקון ההפרות המתגלות אצל הקבלנים בהתאם לקבוע בחוק להגברת האכיפה. יש חשיבות רבה לביצוע בדיקות שכר באופן שיטתי, במיוחד נוכח העובדה שהאנשים המועסקים בענפי השמירה והניקיון הם לרוב אנשים מאוכלוסיות ראויות לקידום, והסיכוי שמעסיקיהם יתעכבו על הפרת זכויותיהם הוא נמוך.



מוגנות העובדים

בטיחות בעבודה

עובדי ניקיון, שמירה ואבטחה המועסקים על ידי קבלני שירות ברשויות המקומיות חשופים לסיכונים הנובעים מאופי עבודתם, כגון חשיפה לחומרים מסוכנים, שימוש בכלי עבודה, הפעלת מכונות וכד'. סיכונים אלו עלולים להביא לפגיעה בעובדי הקבלן ואף לחשוף את הרשות המקומית להליכים משפטיים מתוקף אחריותה כמזמינת השירות.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 9/2016 נקבע כי קבלן שירות יתחייב בכתב לקיים בתקופת הסכם ההתקשרות את האמור בפקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל-1970 (להלן - פקודת הבטיחות). הפקודה חלה גם על עובדי קבלן שירות, העובדים בחצרותיה של הרשות המקומית מכוח הסכם בינה לבין מעסיקם. יצוין כי פקודת הבטיחות אינה נוגעת מפורשות לעבודה בתחום הניקיון, השמירה והאבטחה.

מטרת ההסדר בפקודת הבטיחות ובתקנותיה הוא לספק סביבת עבודה בטוחה ולהגן על חייו ושלמות גופו של כל מי שנמצא במקום העבודה לצורך עבודתו, בין שהוא עובד ובין שהוא עובד של קבלן שירות⁵⁵. גם בפסק דין של בית המשפט המחוזי נקבע כי מזמין עבודה או שירות צריך לוודא כי נשמרות הוראות הבטיחות וכי ננקטים אמצעי בטיחות להבטחת שלומם של העובדים באתר. הוא אינו יכול להתעלם מכך ולהישען על התקשרותו עם קבלן לביצוע העבודות. היעדרם של יחסי עובד ומעביד בין המזמין לעובדי הקבלן אינו מספיק כדי לפטור את המזמין מאחריות כלפיהם⁵⁶.

הבדיקה העלתה כי למרות אחריותו לבטיחות עובדי הקבלן המועסקים בחצרותיהן בהתאם לנקבע בפקודת הבטיחות ובחוזר המנכ"ל 9/2016, בעיריות בני ברק, נתניה ובמועצה האזורית משגב לא קיים נוהל בנוגע למעקב אחר בטיחותם של עובדי קבלני שירות המועסקים בתחומן. עוד העלתה הבדיקה כי בעיריות עפולה וקריית ים קיים נוהל בטיחות לעובדי קבלני שירות, המתבסס על הדינים השונים בתחום הבטיחות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות בני ברק, נתניה ולמועצה האזורית משגב להכין נוהל פנימי המפרט את כללי המעקב אחר בטיחותם של עובדי קבלני שירות מטעמה; רצוי שכללי המעקב יותאמו למאפייניה של העבודה בתחומים אלה, במיוחד בשל העובדה שבפקודת הבטיחות אין התייחסות מפורשת לעבודה בתחום הניקיון, השמירה והאבטחה; ככלל בתחומים אלו מועסקים העובדים המוחלשים ביותר מכלל המועסקים ברשויות המקומיות.

להלן הממצאים בנושא המעקב אחר בטיחות של עובדי קבלני שירות ברשויות המקומיות שנבדקו:

עיריית בני ברק: במהלך הביקורת מסרה העירייה כי במכרזים שפרסמה בשנים 2020 - 2022 ובהסכמי ההתקשרות עם קבלני השירות, עוגן סעיף העוסק במחויבותם של הקבלנים לפעול על פי חוקי הבטיחות בעבודה ודרישות הבטיחות הנקבעות על ידי העירייה; עוד מסרה העירייה כי מפקחים מטעם העירייה בודקים את יישום כללי הבטיחות. כך לדוגמה במכרז למתן שירותי ניקיון בגני ילדים ומרכזי למידה שפרסמה העירייה, נדרש המציע להתחייב כי יעמוד בדרישות הבטיחות והגהות בעבודה וכי ימלא אחר האמור בכל חוקי העבודה, הבטיחות והבריאות ביחס להעסקת עובדיו.

בבדיקה של שבעה מכרזים שפרסמה עיריית בני ברק לשירותי ניקיון, שמירה ואבטחה נמצא כי ככולם התחייב קבלן השירות לקיים את חוקי הבטיחות בעבודה בכל הקשור להעסקת עובדיו.

עיריית נתניה: העירייה מסרה במהלך הביקורת כי עובדי קבלני שירות פועלים בהתאם לדרישות הבטיחות ונוהליהן, וכי מנהל האגף הרלוונטי אחראי להדרכת העובדים בכל הקשור

⁵⁵ ע"א 7130/01 סולל בונה בנין ותשתית בע"מ נ' יגאל תנעמי ואח', פ"ד נח(1) 1 (2003). אף שפסק הדין נקבע לגבי עובד של קבלן מבצע, אפשר ללמוד מכך גם על עובדי קבלן שירות.

⁵⁶ פס"ד בית המשפט המחוזי בחיפה (ת"א 17-03-60161). על אף שפסק הדין נקבע לגבי עובד של קבלן בנייה, אפשר ללמוד מכך גם על עובדי קבלן שירות.



לבטיחות בעבודה. עוד ציינה העירייה כי כל אירוע בטיחות נבדק על ידי ממונה בטיחות בעבודה במטרה להפיק לקחים ולמנוע תאונות עתידיות.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי היא שוקדת על כתיבת נוהל נרחב המפרט את כללי המעקב אחר בטיחות עובדי קבלני שירות, וכי לאחר השלמתו היא תעבירו לקבלנים.

בבדיקת 11 חוזי התקשרות בין עיריית נתניה לקבלני שירות נמצא כי בכולם עוגן סעיף שבו הקבלן מתחייב לדאוג לתנאים נאותים לעובדיו וכן הוא מתחייב לקיים את הוראות פקודת הבטיחות בעבודה ותקנותיה.

עיריית עפולה : העירייה מפעילה מנגנון של פיקוח ואכיפה על קיום הוראות הבטיחות באמצעות עובדי עירייה, המפקחים על עבודת הקבלנים באזורי העיר השונים (מנהלי אזורים). תפקידם של המפקחים לדווח על התנהגות לא תקינה של הקבלן ואף להשית עליו קנסות לפי הצורך.

בבדיקה של ארבעה חוזי התקשרות בין עיריית עפולה לקבלני שירות נמצא כי בכולם עוגן סעיף שלפיו הקבלן מתחייב לקיים את כל חובותיו בנוגע לדרישות הבטיחות בעבודה.

עיריית קריית ים : בבדיקת שני חוזי התקשרות בין העירייה לקבלני שירות נמצא כי עוגן בהם סעיף שבו הקבלן מתחייב לקיים את חוקי העבודה, בכלל זה את דרישות הבטיחות או את נוהלי הבטיחות שתקבע העירייה מפעם לפעם.

המועצה האזורית משגב : בבדיקה של שני חוזי התקשרות בין המועצה האזורית משגב לקבלני שירות נמצא כי בשניהם הופיע סעיף שבו הקבלן מתחייב לדאוג להדרכת כל עובד המועסק על ידו בעניין דרישות בטיחות ולהבטיח את קיומן. כמו כן קבלני השירות ועובדיהם נדרשים לחתום על הצהרת בטיחות, שבה הם מתחייבים להקפיד על קיום דרישות הבטיחות הנהוגות במועצה ולנהוג בהתאם להן.



כאמור, כל הרשויות המקומיות שנבדקו הקפידו לכלול בחוזי ההתקשרות עם קבלני השירות סעיף המתייחס לבטיחות העובדים, אך שלוש מהן (עיריית בני ברק ונתניה והמועצה האזורית משגב) לא הכינו נוהל פנימי המפרט את כללי המעקב אחר בטיחותם של עובדי קבלני שירות מטעמן. כל הרשויות שנבדקו הפעילו מנגנוני פיקוח ואכיפה על קבלני השירות באמצעות מפקחים אזוריים שבדקו את עמידת הקבלנים במחויבותיהם, לרבות אספקת ציוד לעובדים, קיום הדרכות ודיווח על אירועי בטיחות. כך עלה גם מסיורים שערך צוות הביקורת בשטח.

עיריית בני ברק מסרה בתשובתה כי מנכ"ל העירייה הורה להכין נוהל פנימי המפרט את מנגנוני הפיקוח והאכיפה.

נוכח החשיבות של בטיחות עובדי קבלני שירות - הן בהיבט הבטיחותי הנוגע להבטחת שלומם ובריאותם והן בהיבט הכלכלי של הבטחת רצף העבודה וצמצום חשיפת הרשות המקומית לתביעות משפטיות - משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות להקפיד על יישומן של דרישות הבטיחות שהן מפרסמות, בקרב כל העובדים בחצרותיהן, בין שהם מועסקים ישירות ובין שהם מועסקים באמצעות קבלני שירות.

מניעת הטרדה מינית

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 9/2016 נקבע כי קבלן שירות יתחייב בכתב לקיים בתקופת הסכם ההתקשרות את האמור בחוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק למניעת הטרדה מינית). בחוק נקבע כי כדי למנוע הטרדה מינית במסגרת יחסי העבודה, מעסיק חייב לקבוע דרך יעילה בעניין הגשת תלונה על אודות הטרדה מינית ובירורה. עוד נקבע בחוק למניעת הטרדה מינית כי מעסיק המעסיק יותר מ-25 עובדים חייב לקבוע תקנון שבו יובאו עיקרי הוראות החוק בדבר הטרדה מינית,



וכן עליו לפרסם אותו בקרב עובדיו (החוק אינו מפרט את אופן הפרסום ומקומו); כן נקבע כי אם לא עשה כן דינו קנס, וקנס נוסף לכל שבוע שבו נמשכה העבירה, בשיעור הקנס הקבוע בסעיף 61(ג) לחוק העונשין. הוראותיו חלות גם על מי שמעסיק בפועל אדם באמצעות קבלן כוח אדם. ביוני 2023 הוגשה הצעת חוק להחלת הוראות סעיף זה גם על מזמין שירות ועל עובד של קבלן שירות המועסק אצל מזמין השירות⁵⁷. בשנת 2019 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין "טיפול הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ובמניעתן"⁵⁸, ובשנת 2023 פרסם דוח מעקב בנושא. עם זאת, בית הדין הארצי לעבודה קבע בינואר 2023⁵⁹ כי תכלית החוק להגברת האכיפה מחייבת כי דף מידע או שלטים המתפרסמים במקום העבודה יהיו בשפות המובנות לכל העובדים המועסקים באותו מקום.

פרסום תקנון למניעת הטרדה מינית בעבודה

בעיריות **בני ברק**, **נתניה וקריית ים** תמצית התקנון למניעת הטרדה במקום העבודה מוצגת בבניין העירייה (ראו תמונות 1, 2). בעיריית **עפולה** התקנון מצורף לחוזי ההתקשרות של העירייה עם קבלני השירות (ראו תמונה 3). במועצה האזורית **משגב** התקנון מפורסם באתר המרשתת (האינטרנט) של המועצה בלבד.

תמונה 1: פרסום של תמצית התקנון למניעת הטרדה בבניין של עיריית בני ברק

תמצית תקנון למניעת הטרדה במקום העבודה

מטרתנו לשמור על מקום עבודה המכבד את כללי ההתנהגות הנאותה

המעביד חייב לנקוט באמצעים סבירים על מנת לדאוג שהעובדים ישמרו על כללי ההתנהגות נאותים ושיהייה מכבד.

יש להקפיד על כללי ההתנהגות מכבדים ובכל מקרה של ספק או צורך בנושא, לפנות לממונה לדווח ו/או להתייעץ איתה.

במסגרת יחסי כפיפות או מרות ובכלל - התייחסות שאינה מכבדת ואינה תואמת את כללי ההתנהגות ההולמת והנאותה.

לממונה בנושא - ר"ח שושנה גולדפינגר, מבקרת העירייה, טלפון 03-5776508, מייל: mevaker@bbm.org.il

רצוי להתלונן סמוך לאחר קרות האירוע ועד 3 שנים.

מומלץ לפנות לממונה אשר מחויבת בשמירת דיסקרטיות מלאה בטיפול בפניה.

ניתן להתייעץ איתה בקשר להמשך הטיפול ושיתוף גורמים נוספים, ככל ויש צורך בכך.

נקיטת צעדים הולמים כדי למנוע הישנות מעשים שאינם תואמים את כללי ההתנהגות הנאותה.

חובות המעביד:

כיצד יש לנהוג:

המעשים האסורים:

למי ניתן לפנות:

מתי אפשר להתלונן:

דרכי תגובה:

טיפול המעביד בפניה:

התקנון המלא כמו גם החוק והתקנות בנושא נמצאים לעיון העובדים באגף משאבי אנוש בקומה ג'.

צולם על ידי צוות הביקורת ב-11.9.23.

⁵⁷ הצעת חוק למניעת הטרדה מינית (תיקון) - הרחבת תחולה על עובד של קבלן שירות המועסק אצל מזמין השירות), התשפ"ג-2023.

⁵⁸ להרחבה בנושא ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2019), "טיפול הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ובמניעתן", עמ' 5 - 59; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2023), "טיפול הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ובמניעתן - דוח מעקב", עמ' 1597 - 1651.

⁵⁹ ע"ע (ארצי) 46450-01-21 **שופרסל בע"מ - ASMERET TEKABO BEYENE** (פורסם באתר ממוחשב ב-16.1.23).



תמונה 2: תקנון למניעת הטרדה מינית בעיריית קריית ים



עיקרי התקנון

ההטרדה המינית וההתנכלות הקשורה בה פוגעות בכבוד האדם,

בחירותו, בפרטיותו ובשוויון בין המינים:

לכן הן התנהגויות אסורות על פי חוק בכל דרך שהיא.

למי מתייחס החוק: ההטרדה וההתנכלות יכולות להתבצע ע"י גברים ונשים כאחד והחיות מוגנות לבני ובנות שני המינים. הטרדה מינית או התנכלות ביססגרת יחסי עבודה" מתייחסות בכל אחת מנסיונות אלה: במקום העבודה, במקום אחר שבו מתנהלת פעילות מסוג המעסיק, תוך כדי עבודה, או תוך ניצול מרות ביחסי העבודה בכל מקום שהוא (כגון בית/ה של ממונה). המעשים האסורים: הצעות או התייחסויות מיניות אל גבר/אישה לא מעוניינת, או תוך ניצול מרות, וכן ביזוי והשפלה על רקע מינית/ה או מתייתר/ה עלולים לחוות הטרדה מינית. כדי שהתנהגות תתווה הטרדה מינית עליה להיות בעלת אופי מיני (לכן הוגמה לקפה או מחמאה על תפפורת לרוב אינן הטרדה, כל עוד אינן מעשית לאור הבעת או הסכמתה). אך היא אינה חייבת לבצע ממונים מיניים או לשרת מסרות מיניות. למשל, גם מעשים המעשים כדי להשפיל, להפחיד, להציק או לדחוק רגליים יכולים לחוות הטרדה.	המעשים הבאים אסורים רק כאשר מתקיימות כל הנסיבות הבאות (במצטבר): • התייחסויות המתמקדות במיניות או הצעות חוזרות בעלות אופי מיני. • הגבר/האישה שהתייחסויות או ההצעות מוגשות אליה/ה, הוראה/ת/ה לטוריד בבירור (במלים או בהתנהגות) שהוא אינו/ה מעוניינת/ה בהן. • המטריד ממשיך בהתייחסויות/ה בהצעות גם לאחר תביעת חוסר עניין מצד אותה/ה גבר/ אישה. יבמקרים בהם ההתייחסויות או ההצעות מעשות תוך ניצול יחסי כוחות בלתי שווים (למשל כין עובדת/ת לממונה עליה/ה) - עצם הפגית החוזרות מהות עבירה, גם אם הגבר/ה האישה שאלו/ה מוגשות ההתייחסויות או ההצעות, לא הביעה את חוסר העניין מצידה/ה.	לחלן פרטי הממונות על הטרדה מינית ברשות: הגב' מניאס מירי - מנהלת מח' קידום נוער, נייד 054-5632051 גב' סילס יעל - ע"ס, נייד 054-5632047
נמצאת מהטרדה מינית או התנכלות יכול/ה לבחור נמצאת מהטרדה מינית או התנכלות יכול/ה לבחור אם לזווג אחד או יותר מההליכים האמורים בכל אחד מן המסלולים המפורטים לעיל. בכל אחד מן המסלולים המפורטים לעיל, ניתן ליווי ותמיכה למתלוננים/ות ע"י הממונה על הטרדה מינית ברשות. התיישנות - משך התקופה בה ניתן להעמיד לדין או להגיש תביעה: • בחליף משמעותי, מועד ההתיישנות אינו נספר מיום תאריך, ותלוי בקיום ותנאים המפורטים בסעיף 64 לחוק שירות המבחן (משמעות), התשכ"ב-1963. לכן, במקרים מסוימים ניתן להגיש תלונה בגין הטרדה מינית שנים רבות לאחר תאריך. • בחליף פלילי ניתן להעמיד לדין פלילי בתקופה של עד 5 או 10 שנים לאחר תאריך, בהתאם לשוג חעבירה. • בחליף אזרחי ניתן להגיש תביעה עד שלוש שנים לאחר תאריך. הנוסח המחייב מופיע בחוק למניעת הטרדה מינית, התש"ח - 1998 ובתקנון, שלש זה אינו בא במקום החוק והתקנון אינו מחליפם בשום אופן, או לשון החוק והתקנון	התנכלות אסורה: פגיעה שמקורה בהטרדה מינית או בתלונה או בתביעה שהוגשה בגין הטרדה מינית. מה לא ייחשב כהטרדה מינית: כל סוג של אינטראקציה שאינה מינית, וחיוזרים המעשים ברוח טובה, מתוך הסכמה הדדית ורצון וחופשי של המערבים/ות. עונש מקסימום: • בדין הפלילי, עונש המקסימום על הטרדה ו/או התנכלות הוא שנתיים עד ארבע שנות מאסר. • בדין אזרחי, בית הדין לעבודה רשאי למסוק פיצוי בגובה עד 120,000 ש"ח ללא הוכחת נזק, וכן פיצויים נוספים על נזקים מוכחים. • בדין משמעתי, יכולים להינקט צעדים כמו: פטור/ין, פסילה משירות העירונית ופגיעה בזכויות מנסיה.	המעשים הבאים אסורים גם אם נעשו באופן חד פעמי: • סחיסה באזמוים לביצוע מעשה בעל אופי מיני. • מעשה מוגנה (מעשה לשם ביזוי, או גירוי או סיפוק מיני, שעשה ללא הסכמת המתלוננת/ה). • התייחסות משהיפה או מבוזה הסוגנית לגבר/ אישה ביחס למינית/ה (כלומר, להיותו גבר או אישה), למיניות/ה או למיניות/ה המינית. • פרסום תצלום, סרט או הקלטת של גבר/אישה, המתמקד במיניות/ה, בנסיבות שבתן הפרסום עלול להשפיל את חברה/האישה או לבזות/ה, ללא הסכמת/ה.

עיריית קריית ים פועלת מתוך מחויבות לערכים רגשיים, כבוד הדדי והגינות כלפי עובדיה ורואה בהטרדה מינית פגיעה בזכויות הפרט, בכבודו, בחירותו ובפרטיותו של אדם ונעשה כל שביכולתו למנוע התנהגות זו.

המקור: עיריית קריית ים.



תמונה 3 : תקנון למניעת הטרדה מינית בעיריית עפולה

תקנון לפי החוק למניעת הטרדה מינית - 1998

מטרת החוק:
"חוק זה מטרתו לאסור הטרדה מינית כדי להגן על כבודו של אדם, על חירותו ועל פרטיותו, וכדי לקדם שיויון בין המינים"

התנהגויות אסורות על פי חוק

הטרדה מינית היא:

1. סחיטה באיומים כאשר המעשה שהאדם נדרש לעשותו הוא בעל אופי מיני.
2. מעשים מגויסים: מעשה לשם גירוי, סיפוק או ביזוי מיניים או מעשה מגונה בפומבי בפני אדם אחר, ללא הסכמתו.
3. הצעות פגומות בעלות אופי מיני, המופנות לאדם אשר הראה למעביד כי אינו מעוניין בהצעות האמורות, במקרה של יחסי מרות או סמכות אין צורך להביע חוסר עניין ו/או התנגדות.
4. התייחסויות פגומות המופנות לאדם, התמקדות במיניותו, כאשר אותו אדם הראה למעביד כי אינו מעוניין בהתייחסויות האמורות, במקרה של יחסי מרות או סמכות אין צורך להביע חוסר עניין ו/או התנגדות.
5. התייחסות מבהה או משפילה המופנית לאדם ביחס למינו או למיניותו, לרבות נטיית המיניות.
6. פרסום תצלום, סרט או הקלטה של אדם, המתמקד במיניותו, בנסיבות שבהן הפרסום עלול להשפיל את האדם לבזותו, ולא יתנה הסכמתו לפרסום.

התנכלות
הפעלת לחץ של האדם שנגדו הוגשה התלונה, על המתלונן ו/או על גורמים היכולים להתערב בטיפול. סעיף זה נועד להגן על המתלונן, העדים והמטפל בתלונה בנושא הטרדה מינית.

חובת מעביד
מעביד חייב לנקוט אמצעים סבירים, בנסיבות העניין, כדי למנוע הטרדה מינית או התנכלות במסגרת יחסי עבודה, על ידי עובדו, או על ידי ממונה מטעמו אף אם אינו עובדו, ולטפל בכל מקרה, חובה על המעביד:

- לקבוע דרך יעילה להגשת תלונה בשל הטרדה מינית או התנכלות ולבדוק התלונה
- לטפל ביעילות במקרה של הטרדה מינית או התנכלות שידע אודותיה, וכן לעשות כל שביכולתו כדי למנוע את הישנות המעשים האמורים וכדי לתקן את הפגיעה שנגרמה למתלונן עקב הטרדה או התנכלות.
- מעביד המעסיק יותר מ-25 עובדים חייב לקבוע תקנון שבו יובאו עיקרי הוראות החוק בדבר הטרדה מינית והתנכלות במסגרת יחסי עבודה ויפורטו בו דרכי הגשת התלונות שעניינן הטרדה מינית או התנכלות והטיפול בהן, כפי שקבע המעביד, המעביד יפרסם את התקנון בין עובדיו.
- לקיים פעולות הסברה והדרכות למנהלים/ות ועובדים/ות.
- יש לנקוט אמצעים סבירים על מנת להגן על מתלונן/ת.

דרכי תגובה

1. תלונה אצל המעביד או ממונה מטעמו במטרה לקיים בירור ולנקוט בדרכי טיפול שנקבעו על ידי הארגון.
2. תביעה ארוחית בבית הדין לעבודה, נגד מעביד או מתנגל או מעביד שלא מילא חובותיו על פי החוק, לבית הדין לעבודה סמכות לפסוק פיצוי של עד 120,000 ש"ח ללא הכוחות נזק גופני ו/או נפשי.
3. תלונה במשטרה - במטרה שתפתח חקירה ובעקבותיה תיפתח חקירה פלילית.

למי ניתן לפנות

משרד הכלכלה
הממונה על
אכיפת החוק למניעת
הטרדה מינית
טלמסר תלונות:
1-800-354-354

איגוד מרכזי הסיוע
לנפגעי/ות
תקיפה מינית:
טל' 1202

ארגוני הנשים המפעילים
קווי ייעוץ והדרכה:
אמונה - טל' 03-6857179
ויצ"ו - טל' 03-6923825
נעמת - טל' 03-5254422
שדולת הנשים בישראל
טל' 03-6123990

האחריות על הטרדה מינית במקום העבודה:

שם הרשות: עיריית עפולה
שם האחראית: ח"ר רחל אלקין
מס' טלפון: 04-6520344
04-6520408

המקור: עיריית עפולה.

נמצא כי אף שהחוק למניעת הטרדה מינית קבע כי מעסיק המעסיק יותר מ-25 עובדים חייב לקבוע תקנון שבו יובאו עיקרי הוראות החוק בדבר הטרדה מינית ולפרסמו בקרב עובדיו, בעיריית בני ברק, עפולה וקריית ים פורסם התקנון בעברית בלבד ולא בשפות אחרות, אף שמועסקים בהן עובדי קבלני שירות שאינם דוברי עברית, ומשכך אינם יכולים לקרוא או להבין את תוכן התקנון המפורסם.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית בני ברק, עפולה וקריית ים לפרסם את התקנון למניעת הטרדה מינית בשפות נוספות במטרה להנגישו לכלל עובדי קבלני השירות.

עיריית בני ברק מסרה בתשובתה כי העירייה תפרסם בעת הקרובה את התקנון למניעת הטרדה מינית גם באמהרית וברוסית.

עיריית עפולה מסרה בתשובתה כי היא תפעל לתיקון הליקוי לאלתר.

עיריית קריית ים מסרה בתשובתה כי היא הכינה שלטים בשפות נוספות ותתקין אותם בבניין העירייה החדש שאליו עברה לאחרונה.

אומנם הצגת התקנון באתר המרשתת של המועצה עונה על דרישות החוק למניעת הטרדה מינית, אך הואיל ומטרת הפרסום היא ליצור סביבת עבודה מוגנת, ולא רק ליידיע את עובדי קבלני על אודות זכויותיהם, מן הראוי להציגו גם במתחמי העבודה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה האזורית משגב להציג את עיקרי התקנון גם בבניין המועצה ובמתחמי העבודה עבור עובדי קבלני שירות העובדים בתחומה.

**ממונה על מניעת הטרדה מינית**

נמצא כי בעיריות בני ברק, נתניה, עפולה, קריית ים ובמועצה האזורית משגב יש אחריות למניעת הטרדה מינית, ופרטי הקשר עימה מפורסמים בתקנון למניעת הטרדה מינית או באתר המרשות של הרשות המקומית.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי עיריות בני ברק, נתניה, עפולה וקריית ים ישקלו להנגיש את המידע על אודות מניעת הטרדה מינית לכלל העובדים, בכלל זה עובדי קבלני שירות, וזאת באמצעות הצגתו במקומות שבהם נמצאים העובדים ובשפות המובנות לכל העובדים המועסקים במקום העבודה.

מנגנונים להגשת תלונות בידי עובדי קבלן בדבר פגיעה בזכויותיהם ובתנאי העסקתם

בחק להגברת האכיפה נקבע כי "מזמין שירות חייב לנקוט אמצעים סבירים, בנסיבות העניין, כדי למנוע פגיעה בזכויות עובדים של הקבלן המועסקים אצלו, ולשם כך עליו לקבוע דרך יעילה במקום העבודה למסירת הודעה על פגיעה כאמור, לרבות הודעה לפי סעיף 25(א)(3)(א), ולבירור המידע שבהודעה, וידע את עובדיו של הקבלן בדבר דרך זו". עוד נקבע בחוק להגברת האכיפה כי אם מזמין שירות לא קבע דרך למסירת הודעה ולא יידע את עובדי הקבלן, תחול עליו אחריות אזרחית כלפי עובד של הקבלן המועסק אצלו.

בהוראת תכ"ס 8.2.1 שפרסם החשב הכללי נקבע כי "לצורך דיווח יעיל במקום העבודה למסירת הודעה על פגיעה בזכויות עובדים, הסמנכ"ל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש יתקין במקום בולט וגלוי תיבה לקבלת תלונות מאת עובדי הקבלן (להלן: "תיבת תלונות"). הודעה בדבר מיקום התיבה תועבר לקבלן השירות במועד חתימת ההסכם. בנוסף, ייתלה בלוח המודעות של [הרשות המקומית] נוסח הודעה המפורט".

נמצא כי אף שבהוראת תכ"ס 8.2.1 נקבע כי יש להתקין במקום בולט וגלוי תיבה לקבלת תלונות מאת עובדי הקבלן, עיריות בני ברק ונתניה לא הציבו תיבה לקבלת תלונות מעובדי קבלן המועסקים אצלו.

יצוין כי עיריית נתניה דורשת מכל קבלני השירות שהיא מתקשרת עימם ליידע את עובדיהם בדבר האפשרות להגיש תלונה בעניין פגיעה בזכויותיהם בהתאם לדיני העבודה. לצורך כך היא הקצתה עובדת האמונה על קבלת התלונות; כן שלחה פנייה לכל קבלני השירות בדרישה להביא לידיעת כל עובדיהם המועסקים בעירייה את דבר המנגנון להגשת תלונות. הודעה זו תורגמה לשש שפות בהתאם לשפות האם של העובדים, כפי שמסרו לה מעסיקיהם (טיגרינית, אמהרית, אנגלית, רוסית, ערבית, צרפתית). קבלני השירות נדרשו להחתים כל עובד על ההודעה עם תחילת עבודתו.

על עיריית בני ברק להציב תיבת תלונות במקום בולט וליידע את עובדי הקבלן על מקום הימצאות התיבה כמתחייב בחוזר מנכ"ל, כדי לאפשר להם להגיש תלונה במקרה של הפרת זכויותיהם.

עיריית בני ברק מסרה בתשובתה כי מנכ"ל העירייה הורה להתקין תיבת תלונות בכניסה לבניין העירייה המיועדת לקבלת תלונות מעובדי קבלן המועסקים אצלו, וכי התיבה תותקן בעת הקרובה.

אף שעיריית נתניה פעלה ליידע את עובדי הקבלן בשפות שונות בדבר האפשרות להגיש תלונה על פגיעה בזכויותיהם, הדבר אינו מיתר את הצורך בהצבת תיבת תלונות במקום בולט בסביבת העבודה של עובדי הקבלן.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת היא הציבה תיבת תלונות כנדרש.

עיריית עפולה: במהלך הביקורת מסרה העירייה כי עובדי קבלני שירות שהתקשרה איתם במכרז פומבי יכולים לפנות למנהלי המחלקות שלהם ולמבקר העירייה לצורך הגשת תלונה. עובדי קבלני שירות שהעירייה התקשרה איתם באמצעות מכרזי משכ"ל, יכולים לפנות למוקד הטלפוני שמפעילה משכ"ל. זאת ועוד, נמצא כי בבניין העירייה מוצבת תיבת תלונות המיועדת לכלל העובדים, ואין מייחדים אותה לעובדי הקבלן בלבד.



עיריית קריית ים : בביקורת עלה כי העירייה התקינה תיבת תלונות במשרד אגף התברואה, ומתחתיה פרסמה הודעה בנוסח שנקבע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 9/2016 (ראו תמונות 5 ו-6). כמו כן עובדי קבלן המבקשים להתלונן פונים באופן אישי למנהל האזור או ישירות לאגף התברואה, והם מטפלים בכל פנייה לגופה.

המועצה האזורית משגב : בבניין המועצה האזורית, בכניסה למחלקת משאבי אנוש, הוצבה תיבת פניות לשימושם של העובדים ובהם עובדי קבלני שירות. עובד המעוניין להתלונן על תנאי העבודה יכול לפנות למחלקת משאבי אנוש בטלפון או בדוא"ל. עם זאת בפועל עלה שלא הגיעו כל פניות מצד עובדי קבלן. עוד עלה כי קב"ט המועצה מסייר ברחבי מוסדות החינוך באופן שגרתי ופוגש מאבטחים שהם עובדי קבלן. הם מכירים אותו ופונים אליו במידת הצורך.

תמונה 4 : תיבות תלונות בעיריית קריית ים ובמועצה האזורית משגב
המועצה האזורית משגב עיריית קריית ים



צולם על ידי צוות הביקורת ב-7.9.23



צולם על ידי צוות הביקורת ב-23.7.23

תמונה 5 : נוסח הודעה על תיבות תלונות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 9/2016

חוזר הפנחל הפלילי 9/2016
כ"ז בכסלו, 29 בדצמבר 2016

נספח ה - [נוסח הודעה במשרד על תיבת התלונות]

אל ציבור עובדי חברות השמירה, הניקיון וההסעדה

הודעה בדבר קיום תיבת תלונות

הנכם רשאים להגיש תלונה בתיבה זו אם לדעתכם נפגעות זכויותיכם ו/או תנאי העסקתכם.

דוגמאות לאי שמירת זכויות: אי תשלום שעות נוספות, אי הפרשה לפנסיה, אי תשלום ימי חופשה, ניכויים אסורים, אי תשלום תוספת ותק, הלנת שכר וכדומה.

כמו כן, ניתן להתלונן בדרכים הבאות:

- מוקד הטלפוני של משרד הכלכלה במספר **1-800-354-354** (השירות ניתן בשפות עברית, ערבית, רוסית ואנגלית).
- מוקד יחידת הביקורת בחשב הכללי במשרד האוצר במספר **054-75-999-98** בימי ג' בין השעות 09:00 – 15:00.
- טופס תלונה באתר:

<http://www.mof.gov.il/Pages/Kabian.aspx>

המקור : חוזר מנכ"ל משרד הפנים 9/2016, עמוד 38.



מוקד טלפוני לפניות של עובדי קבלן

צוות הביקורת התקשר במועדים שונים למספרי הטלפון המפורסמים בתיבת התלונות בעיריית קריית ים, בתקנון למניעת הטרדה מינית של עיריית עפולה, בנוסח ההודעה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 9/16, שבה מפורטים מספרי הטלפון של המוקד הטלפוני של משרד העבודה⁶⁰ ובמוקד יחידת הביקורת בחשב הכללי במשרד האוצר, אולם לא היה מענה אנושי. כך לדוגמה במוקד הטלפוני של משרד העבודה התקבלה ההודעה הזאת: "מספר טלפון זה אינו פעיל, אנא התעדכנו במספר החדש". ההודעה חוזרת שלוש פעמים ואז הקו מתנתק; במוקד יחידת הביקורת בחשב הכללי במשרד האוצר מתקבלת ההודעה הבאה בעברית ובאנגלית: "שלום, הלקוח אינו יכול לקבל את שיחתכם כרגע, אנא נסו שנית מאוחר יותר", ולאחריו הקו מתנתק.

נמצא כי אף שבחוק להגברת האכיפה נקבע כי על מזמין שירות לקבוע דרך יעילה במקום העבודה למסירת הודעה על פגיעה בזכויות עובדים של הקבלן המועסקים אצלו, מספרי הטלפון שפורסמו על ידי משרד העבודה ויחידת הביקורת בחשב הכללי במשרד האוצר אינם פעילים, כך שאי אפשר להגיש תלונה באמצעותם.

על עיריות עפולה וקריית ים לבדוק את מספרי הטלפון שהן מפרסמות לעובדי קבלן ולוודא שהם פעילים, זאת כדי להבטיח את זכותם להתלונן במקרים של פגיעה בזכויותיהם או בתנאי העסקתם.

משרד העבודה מסר בתשובתו כי החל מכניסת החוק להגברת האכיפה לתוקף, מגוון ערוצים להגשת תלונה היו פעילים וזמינים והם מתעדכנים באתר משרד העבודה ובאתר כל זכות. מספר הטלפון המפורסם אינו בשימוש מחודש אפריל 2023, ולא ברור מדוע המפרסם בחר להציג רק אותו.

על משרד העבודה ויחידת הביקורת בחשב הכללי שבמשרד האוצר לעדכן את מספר הטלפון שהם מקצים לצורך פניותיהם של עובדים המועסקים באמצעות קבלני שירות ברשויות המקומיות, וכן עליהם לעדכן בכך את הרשויות המקומיות.

יחידת הביקורת בחשב הכללי שבמשרד האוצר מסרה בתשובתה מאפריל 2024 למשרד מבקר המדינה כי היא תפעל לעדכון מספר הטלפון כאמור לעיל ותדאג להעביר את המידע באמצעות משרד הפנים אל הרשויות המקומיות. משרד האוצר מסר כי בשנה האחרונה חל שינוי במבנה הארגוני של חטיבת הביקורת, לרבות המערך המטפל בזכויות עובדי קבלן בתחום השמירה, הניקיון וההסעדה. בעקבות שינוי זה התעדכן מספר הטלפון לפניות בנושא הפרת זכויות עובדים. נוסף על כך, בשנים האחרונות הופעלה תיבת דואר אלקטרוני ייעודית לקבלת תלונות בנושא הפרת זכויות עובדי קבלן וכן הונפק טופס מקוון להגשת תלונה על מעסיק בשל הפרת חוקי העבודה.

על משרד הפנים לעדכן בחוזר מנכ"ל (נספח ה' - נוסח הודעה במשרד על תיבת התלונות) את מספרי הטלפון הנכונים המיועדים להגשת תלונות על ידי עובדי קבלן במקרים של פגיעה בזכויותיהם ובתנאי העסקתם.

בשיחות שקיים צוות הביקורת עם עובדי קבלני שירות במסגרת שיתוף ציבור (ראו פירוט בתת-הפרק הבא) עלה כי לרוב הם יודעים למי עליהם לפנות במקרה של בעיה או תלונה - מנהל העבודה הישיר או המוקד הטלפוני של משכ"ל - וכי בדרך כלל הטיפול מסתיים לשביעות רצונם.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות בני ברק, נתניה, עפולה, קריית ים והמועצה האזורית משגב) להקפיד על הנגשת המידע לעובדי קבלן בדבר זכותם להגיש תלונה על פגיעה בזכויותיהם או בתנאי העסקתם, תוך שימוש בכל הערוצים המתאימים להם.

⁶⁰ בינואר 2023 אישרה הכנסת את הקמתו מחדש של משרד העבודה, שלסמכותו יועברו זרוע העבודה (ממשרד הכלכלה).



החברה למשק וכלכלה בע"מ - המוקד הטלפוני

משכ"ל מפעילה מוקד טלפוני להגשת תלונות עבור עובדי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון. המוקד פעיל חמישה ימים בשבוע ונותן מענה בארבע שפות: עברית, ערבית, רוסית ואמהרית. כמו כן משכ"ל מפרסמת דף מידע בארבע השפות בנוגע לזכויות עובדי שמירה וניקיון; בדף המידע מופיעים מספר הטלפון של המוקד, שעות הפעילות שלו ומידע על האפשרות להגיש תלונה בגין פגיעה בזכויות (ראו תמונה 6).

תמונה 6: דף מידע על מוקד התלונות של החברה למשק וכלכלה בע"מ

The screenshot shows a multi-lingual website for Mashcal. The top section is in Hebrew, followed by Arabic and Russian. It includes a header with the company name, a list of services (cleaning, security, etc.), and contact information (phone number 03-5046070, website www.mashcal.co.il). There is also a section for 'Zakoni' (Legal) with a disclaimer in Hebrew.

המקור: משכ"ל, המחלקה לאכיפה ובקרת זכויות עובדים.

בבדיקה של צוות הביקורת עלה כי המענה האנושי להשארות הודעות במשכ"ל פעיל בעברית ובאנגלית, ואם יש צורך במענה בשפה אחרת - מתבצעת שיחה חוזרת לפונה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשכ"ל להוסיף למוקד התלונות הטלפוני החיצוני מענה בשפות הרלוונטיות לעובדי הקבלן ככל האפשר, ובהן ערבית, רוסית ואמהרית.

משכ"ל מסרה בתשובתה כי המענה במוקד הטלפוני ניתן בכל ארבע השפות, ורק בשעות הלילה ובסופי השבוע ניתן מענה בעברית ובאנגלית בלבד, שכן אז מועברות השיחות למוקד החיצוני לקבלת הודעות.

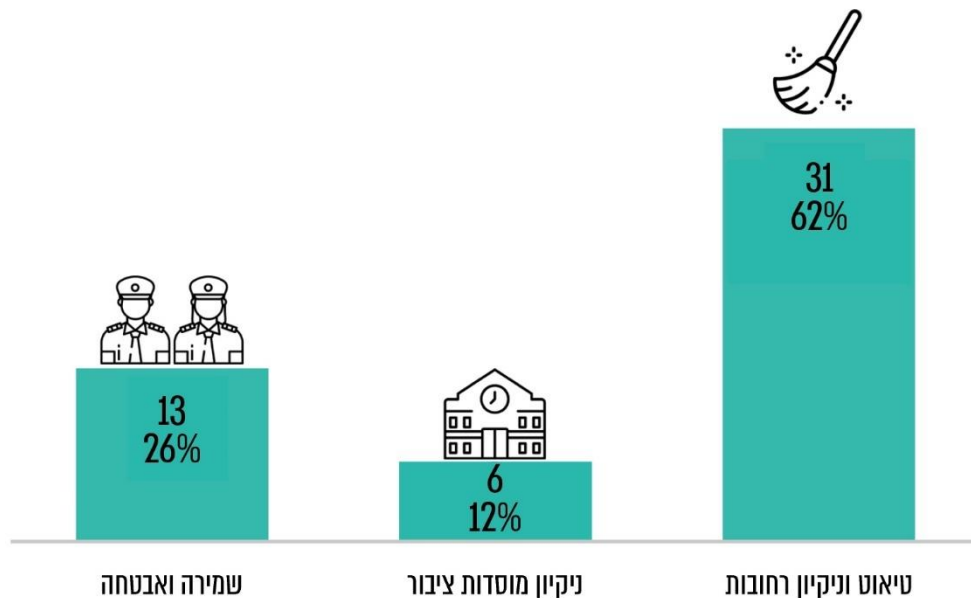
שיתוף ציבור - מודעות העובדים לזכויותיהם

בחודשים יולי עד ספטמבר 2023 ביצע צוות הביקורת תהליך של שיתוף ציבור באמצעות ראיונות עם 50 עובדי קבלני שירות ברשויות המקומיות שנבדקו. הראיונות נערכו בקרב מדגם מקרי של עובדים בתפקידי שמירה וניקיון, בהתאם לזמינותם ולמגבלות השפה, בשעות ובאתרים שבהם עבדו (רחובות הערים, מוסדות חינוך וציבור). בעיריית בני ברק רואיינו 4 עובדי קבלן, בעיריית נתניה - 11, בעיריית עפולה - 9, בעיריית קריית ים - 17 ובמועצה האזורית משגב - 9. בתרשים 12 מוצג מספר העובדים



שרואיינו לפי תפקידיהם. השאלות התמקדו בתנאי עבודתם, במימוש זכויותיהם וזמינותה של כתובת לתלונות, ביחס כלפיהם ובהקפדה על בטיחות ומוגנות.

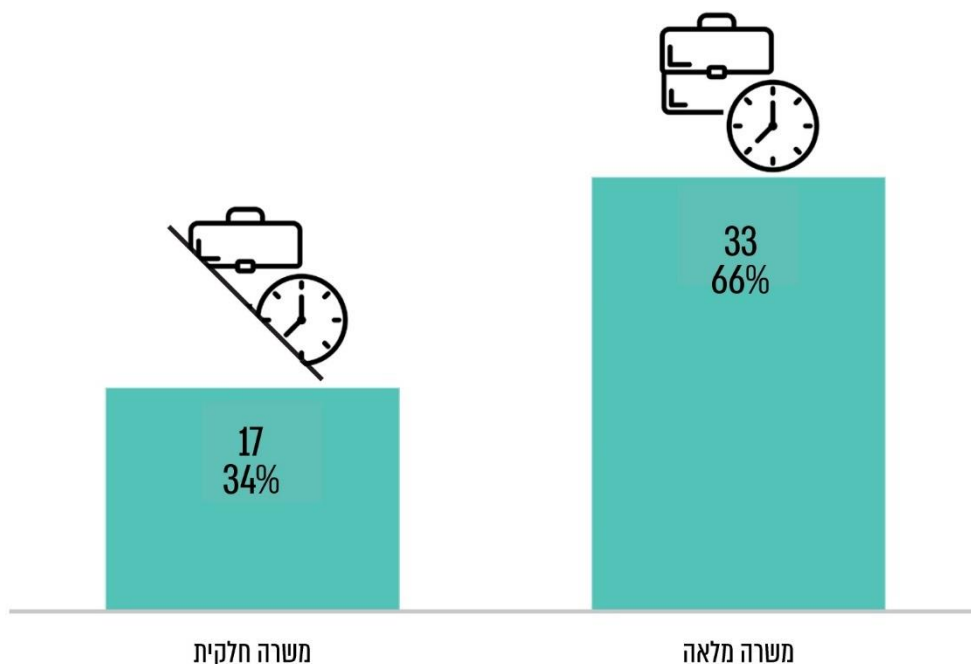
תרשים 12: התפלגות העובדים שרואיינו ב-2023 בחלוקה לתפקידים



על פי נתוני שיתוף ציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהראיונות עלה כי מרבית העובדים (33 מתוך 50) מועסקים במשרה מלאה ומתגוררים ברשות המקומית שבה הם עובדים (30 מתוך 50); רובם (35 מתוך 50) מגיעים לעבודה ברכב פרטי; הם ציינו כי הם מקבלים החזר הוצאות נסיעה בגובה של מחיר כרטיס חופשי-חודשי, אך סכום זה אינו מכסה את הוצאות הנסיעה שלהם בפועל.

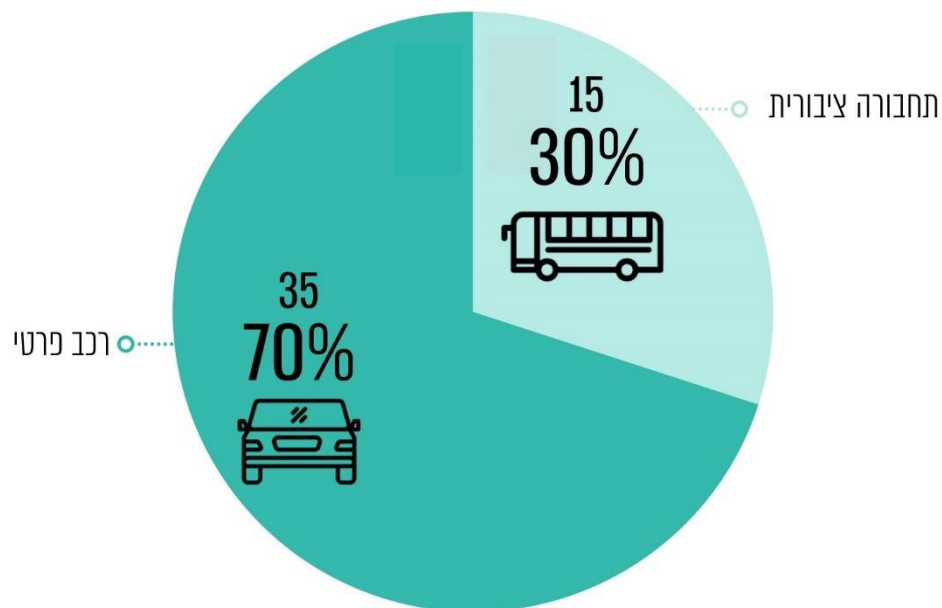
תרשים 13: התפלגות המרואיינים ב-2023 לפי היקף המשרה



על פי נתוני שיתוף ציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 14 : התפלגות המרואיינים ב-2023 לפי אופן הגעתם לעבודה



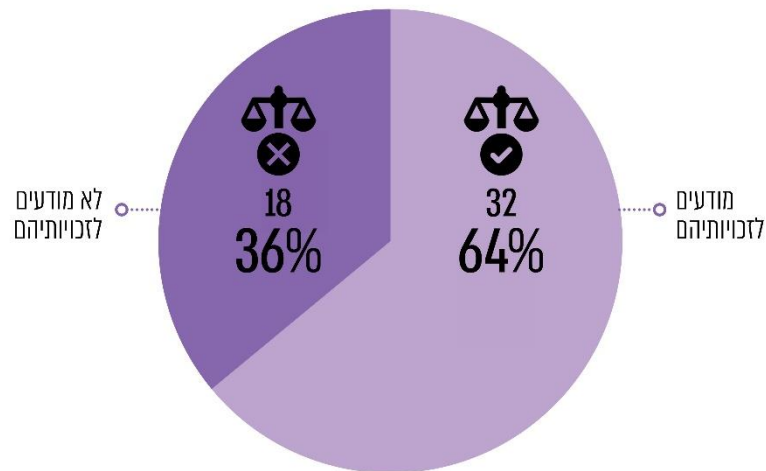
על פי נתוני שיתוף ציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כל המרואיינים ציינו כי הם מקבלים תלוש שכר בכל חודש, אך כשליש מהם (18 מתוך 50) אינם מודעים לכל הזכויות המגיעות להם ואינם בקיאים בסעיפי תלוש השכר. כך למשל עובד בטיאוס רחובות בעיריית קריית ים - המועסק על ידי חברה ל' - הוא בן לאוכלוסיית יוצאי אתיופיה ואינו שולט בעברית. גם עובד אחר, מאבטח בבית ספר בעיריית עפולה, מועסק על ידי חברה כ"ז ומעיד על עצמו ש"יודע בערך מה מגיע, לא מכיר את החוקים. בודק בתלוש את השעות". רק חמישית מהמרואיינים (10 מתוך 50) ציינו שקיבלו הסבר על זכויותיהם מהחברה המעסיקה או מהאחראי ברשות המקומית. עם זאת רובם (74%) דיווחו שהם מקבלים את כל מה שמגיע להם, ואלה שאיתרו פערים בשכר ציינו כי הטעויות תוקנו וההפרשים שולמו להם באמצעות המחאה או הועברו לחשבונם במשכורת העוקבת. רובם המכריע של העובדים התלוננו על גובה השכר שהם מקבלים - שכר מינימום שעותי של 30.61 ש"ח לעובדי ניקיון ו-35.2 ש"ח למאבטחים⁶¹. במענה לשאלת צוות הביקורת ציינו כולם כי הקבלנים המעסיקים אותם או מי מטעמם אינם דורשים מהם תשלומים נוספים, ובהתאם אין להם חיובים נוספים כלפי מנהל העבודה או גורם מתווך כלשהו; קרי אין גורם מתווך המנצל את העסקתם לצורך רווח כספי.

לפי חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, עובד המועסק במשרה מלאה זכאי לקבל ממעסיקו שכר עבודה שלא יפחת משכר המינימום לחודש, שכר המינימום היומי או שכר המינימום לשעה. גובה שכר המינימום מתעדכן אחת לתקופה. גובה השכר של עובדי האבטחה והשמירה נקבע על פי צו הרחבה בענף האבטחה והשמירה מ-7.4.22, והוא עומד על 15% מעל שכר המינימום עבור בודק ביטחוני.



תרשים 15 : התפלגות המרואיינים ב-2023 לפי המודעות לזכויותיהם



על פי נתוני שיתוף ציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

שלושה מאבטחים במוסדות חינוך הלינו על תנאי העבודה בחודשי הקיץ, שבהם לא מתקיימים לימודים בבתי הספר, והחברה שולחת אותם לעבוד באתרים שונים לפי הצורך כגון קייטנות ואירועי תרבות. זאת בהתאם להסכם להעסקה רציפה שנחתם בין שר האוצר ליו"ר ההסתדרות ביולי 2016, ועניינו, מניעה של פיטורי עובדי השמירה בבתי הספר בחודשי הקיץ⁶².

רוב המרואיינים (46 מתוך 50) ציינו שהם זוכים ליחס טוב מאוד מהממונים עליהם, הן בחברה הקבלנית והן ברשות המקומית, וכי תנאי העבודה שלהם משביעי רצון בכל הנוגע לזמינות של כלי עבודה וציוד מגן, מקום אחסון לחפצים אישיים, גישה למי שתייה ולשירותים (45 מתוך 50). רובם (46 מתוך 50) גם יודעים למי לפנות במקרה של בעיה או תלונה. כך למשל עובדת בניקיון מוסדות ציבור בעיריית קריית ים, המועסקת על ידי חברה ז', ציינה שהיחס "טוב מאוד, כמו משפחה", ועובדת באותו התפקיד במועצה האזורית משגב, המועסקת על ידי חברה ל"ב, אמרה כי "מתייחסים בכבוד, חמודים, שואלים מה חסר". לעומתן מאבטח במוסד חינוך בעיריית בני ברק, המועסק על ידי חברה ט', העיר כי "היה נחמד אם מישו היה מציע כוס קפה. היו מקומות יותר לבביים, אבל כאן סביר".

באחת מעמדות השמירה בבית ספר במועצה האזורית משגב התלונן מאבטח המועסק על ידי חברה ל"ג שבקיץ חם מאוד אף שהמזגן פועל, וזאת עקב קרינת השמש דרך החלונות: "חם בעמדה, השמש מפריעה, המזגן לא מספיק מקרר ואסור לסגור דלת". באותה עמדה יש גם טפסוף מהתקרה שלא תוקן כראוי, כמוצג בתמונה 7.

⁶² הסכם תקציבי בדבר יישום ההסכמות ל"העסקה רציפה" בחודשי הקיץ נחתם ביום ה-17.7.16, ובו נקבע כי הרשויות המקומיות בתיאום עם קבלני השירות יידרשו לשמור על תנאי השכר של המאבטחים בחודשי הקיץ, כך שיחולו עליהם כל תנאי חוזה ההתקשרות בין הרשות לקבלני השירות, לרבות כל התנאים הקבועים בהסכמים הקיבוציים ובצווי ההרחבה, שכר והפרשות סוציאליות. <https://www.mashcal.co.il/our-blog/job-security>



תמונה 7 : עמדת שמירה במוסד חינוך במועצה האזורית משגב



צולם על ידי צוות הביקורת ב-7.9.23.

הקבלן ל"ג מסר בתשובתו ממרץ 2024 למשרד מבקר המדינה כי אף שהחובות הנוגעות לעמדת שמירה תקינה ואמצעי קירור מוטלות על מזמין השירות ולא על הקבלן, בעקבות הביקורת הוא פנה למועצה האזורית משגב בדרישה לטפל בליקויים. המועצה השיבה לפנייתו כי הליקויים בתקרת העמדה תוקנו, וכי העמדה "עברה איטום וצבע מאז".

בהיבט הבטיחות בעבודה, העובדים בתפקידי שמירה ואבטחה מקבלים הדרכות בטיחות, ופעמיים בשנה - הכשרות של ריענון השימוש בנשק. עובדי הניקיון מקבלים ציוד לפי הצורך, הכולל כובע, אפוד זוהר, כפפות וכלי עבודה, כפי שאפשר להתרשם מהתמונה הבאה.

תמונה 8 : עובדי קבלן בעבודה



התמונה מימין צולמה על ידי צוות הביקורת בקריית ים ב-24.7.23; התמונה משמאל צולמה על ידי צוות הביקורת ב-25.12.23 בעיריית נתניה.



בהליך של שיתוף ציבור שבוצע ע"י משרד מבקר המדינה התלוננו רוב עובדי הקבלן שרואיינו על גובה השכר שהם מקבלים והביעו רצון להיות מועסקים ישירות על ידי הרשות המקומית. כשליש מהמראיינים לא היו מודעים לכל הזכויות המגיעות להם, ומעטים מהם קיבלו הסבר על זכויותיהם מהחברה המעסיקה או מהאחראי ברשות המקומית. עם זאת רובם היו שבעי רצון מהיחס כלפיהם מצד הקבלן המעסיק והרשות המקומית מזמינת השירות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות בני ברק, נתניה, עפולה, קריית ים ולמועצה האזורית משגב) לקיים מנגנון עיתי במסגרתו יבחנו את תנאי ההעסקה ותחשבותיהם הסובייקטיביות של עובדי הקבלן בתחומן וכן שישמש כפלטפורמה לידוע עובדי הקבלן על הזכויות המגיעות להם במסגרת העסקתם, או לדאוג לכך שיקבלו הסבר על זכויותיהם מהחברה המעסיקה.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממרץ 2024 למשרד מבקר המדינה כי ישקול לכלול בעתיד את נושא העסקת עובדים באמצעות קבלני שירות כנושא בביקורת השנתית שעורך אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות, וזאת בכפוף למשאבים שיוקצו לאגף.

סיכום

רשויות מקומיות רבות בישראל ובעולם נעזרות בספקים חיצוניים, ובהם קבלני שירות, לצורך מתן שירותים לתושביהן. צורת העסקה זו מאפשרת לרשות המקומית הוזלה של עלויות וגמישות ניהולית, אך בה בעת היא חושפת את העובדים לסכנה של ניצול לרעה, במיוחד בתפקידים שבהם נדרש ריבוי ידיים עובדות והשכר נמוך, כגון ניקיון, שמירה ואבטחה. תפקידים אלה מאופיינים בתנאי עבודה ירודים ובחוסר ביטחון תעסוקתי, והעובדים לרוב אינם מודעים למלוא זכויותיהם, אינם מאוגדים ואינם מיומנים במיצוי זכויות. הם פגיעים אפוא במיוחד וזקוקים להגנה ולאכיפה של דיני העבודה על ידי המעסיק. נקבעו הסדרים מפורטים בדין בנוגע לזכויותיהם של עובדי קבלן ובנוגע לחובת הפיקוח של מזמין השירות על מימושן. בביקורת נמצאו ליקויים בבקרת הרשויות המקומיות שנבדקו על תנאי ההעסקה של עובדי קבלני שירות המועסקים בתחומיהן; בעטיים של כמה מהליקויים אף נחשפו העובדים לפגיעה ניכרת בזכויותיהם.

עיריות בני ברק, נתניה, עפולה, קריית ים והמועצה האזורית משגב לא ביצעו תחשיב לבדיקת הכדאיות הכלכלית בהעסקת עובדים באמצעות קבלני שירות, וכפועל יוצא היעילות הכלכלית של המהלך לא הייתה שיקול בהחלטה על התקשרות עם קבלני שירות. כמו כן עיריות עפולה וקריית ים לא מינו בודק שכר מטעמן שיבצע בדיקות תקופתיות בכל הנוגע לתנאי ההעסקה והשכר של עובדי הקבלן, המועסקים באמצעות קבלני שירות שהעיריות התקשרו עימם ישירות במכרז פומבי. עיריית עפולה לא ערכה ביקורות שכר בשלוש מתוך חמש התקשרויותיה עם קבלני שירות, ומכאן שלא פיקחה על תנאי העבודה והשכר של כ-71% מעובדי הקבלן המועסקים בתחומה (סה"כ 131 עובדים).

בדיקת פניותיהם של עובדי קבלן למוקד השכר במשכ"ל העלתה כי בשנים 2020 - 2022 חלה ירידה הן במספר ההפרות והן בסך שוויין הכספי. עוד הועלה כי פניות עובדי קבלן למוקד השכר בשנת 2022 הביאו לגילוי של כ-2,000 הפרות שכר ששוויין הכספי הכולל הגיע לכ-400,000 ש"ח. תמונת מצב זו ממחישה את הצורך בבקרה צמודה של הרשויות המקומיות על מילוי חובותיהם של קבלני השירות כלפי העובדים המועסקים בהן באמצעותם. גם במקרים שבהם נמצא כי קבלני השירות הפרו את חובותיהם כלפי העובדים, לא ביצעו עיריות בני ברק, נתניה, עפולה, קריית ים והמועצה האזורית משגב כל מעקב כדי לוודא שהקבלן אכן תיקן את ההפרות; הן הסתפקו במעקב בלבד של בודק השכר, ללא התערבות וללא זיון עם הקבלן על ההפרות שהתגלו. עולה שהן לא השתמשו בכלים העומדים לרשותן כדי לאכוף על קבלני השירות את תיקונן של הפרות השכר ואת השבת הכספים לעובדים המועסקים בתחומן.



בעיריות בני ברק, עפולה וקריית ים תמצית התקנון מפורסמת בעברית בלבד. מספרי הטלפון של המוקדים הטלפוניים במשרד העבודה, שפרסמו עיריות עפולה וקריית ים לצורך פניות של עובדי קבלן בנושאים שונים, אינם פעילים ואי אפשר להגיש באמצעותם תלונה.

על הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות בני ברק, נתניה, עפולה, קריית ים והמועצה האזורית משגב) לבצע בדיקות שכר תקופתיות לעובדים באמצעות קבלני השירות בהתאם לנקבע בדין, בכלל זה גם מעקב אחר תיקון ההפרות המתגלות אצל קבלני השירות, בהתאם לחוק להגברת האכיפה. עליהן להשתמש בכל הכלים העומדים לרשותן על פי הדין כדי לאכוף את חובתם של קבלני השירות לספק לעובדיהם את הזכויות המגיעות להם. לנוכח חולשתם של עובדי קבלני שירות בשוק העבודה והיותם פגיעים לניצול וליחס לא הוגן מצד המעסיק, יש חשיבות יתרה להגברת הפיקוח של הרשויות המקומיות על תנאי העסקתם וכן עולה הצורך בפיתוח מנגנונים להבטחת זכויותיהם.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

