



# דוח ביקורת

יישום החוק להגברה ואכיפת

זכויות עובדי קבלני ניקיון

בעיריית קרית ביאליה לשנים

2020-2019.

עמוד 1 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברת האכיפה של זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

- סעיף 170ג(ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."



**היחידה לביקורת פנים ופניות הציבור**

תאריך: 13/12/2021

רחוב שד' ירושלים 16, קריית ביאליק 27100

מספרנו: 76690

טלפון: 04-8780808 פקס: 04-8781705

**ביקורת בנושא יישום החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה**

**תקציר מנהלים**

להלן עיקרי ממצאים, מסקנות והמלצות מדו"ח ביקורת שנערך בעיריית קריית ביאליק, בנושא: יישום החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה.

**\*לשם קבלות החלטות רצוי לעיין בדו"ח המלא**

1. **רקע** – בשנים 2019-2020 התקשרה העירייה עם צד ג' לטובת שירותי הניקיון במוסדות החינוך שבתחום שיפוטה.

2. **נהלי העירייה** – הביקורת מעידה כי לא נמצאו נהלים פנימיים, וזאת בניגוד לדרישת חוזר המנכל כי יש לקיים נוהל פנימי פרטני בעת קיום התקשרות עם קבלני שירותים.

3. **התקשרות העירייה עם קבלנים**

3.1 **עיגון סעיפי חובה ותשלומי חובה בחוזים** – מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה עיגנה את **מרבית** סעיפי החובה שנקבעו בחוק וכן תשלומי חובה שעל הקבלנים לשלם לעובדיהם. לצד זאת נראה כי חלקו האחר של סעיפי החובה הנדרשים לפי הוראות החשכ"ל לא עוגנו בהסכמים לרבות: תצהיר ליקויי הפרה, מענה לתלונות עובדים, התחייבות לדיווח שלילת רישיון קבלן, אי העסקת עובדים זרים, מענק מצוינות והענקת שי לחג.

עמוד 2 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברת ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

**תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-**

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

**סעיף 334.א** " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

#### 4. היערכות העירייה כמזמין שירות

- 4.1 מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה לא התקשרה עם בודק שכר מוסמך.
- 4.2 הביקורת ממליצה כי יוכשר עובד שיכיר את הוראות החוק וההנחיות המחייבות, בעל הכשרה מתאימה או לחילופין להסתייע בבודק שכר מוסמך.

עמוד 3 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

**תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-**

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

**סעיף 334.א.** " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

## להלן הדו"ח המלא

### 1. מבוא

בכדי לצמצם את הפערים החברתיים והגדלת ההשתתפות בכוח אדם, על פי החלטת הממשלה מס' 1334 מחדש פברואר 2007, נקבע כי החשב הכללי יקבע בהוראות התכ"ס כללים והנחיות להגנה על זכויות עובדים המועסקים על ידי קבלני שירותים להעסקת כוח אדם. סעיף 9 להחלטה קבע כי על משרד הפנים לוודא כי רשויות מקומיות מיישמות כללים והנחיות אלה בעבודתן. בנוסף, ביוני 2012 נכנס לתוקף החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה, התשע"ב – 2011 (להלן – החוק או חוק להגברת אכיפת דיני עבודה) במטרה להגביר ולייעל אכיפת דיני עבודה. החוק מאפשר הטלת עיצומים כספיים והגשת כתב אישום במקרה של הפרת הוראות דיני עבודה.

אם כן מחויב מזמין השירות, לנקוט אמצעים סבירים בנסיבות העניין, כדי למנוע פגיעה בזכויות עובדי קבלן המועסקים אצלה. החוק מטיל סנקציות אזהרות ופליליות במקרה של הפרת דיני עבודה לא רק על הקבלן, אלא גם על מזמין השירות ומטיל אחריות אישית על מנכ"ל מזמין השירות. שכן שירות מוגדר בחוק כשמירה ואבטחה, ניקיון או הסעדה, אם השירות ניתן לעובדי מזמין השירות.<sup>1</sup>

בהתאם להוראות החוק חלה החובה על העירייה כגוף המזמין שירות ולערוך ביקורות יזומות בכדי לוודא ולהבטיח שמירה על זכויותיהם ושכרם של עובדי קבלן במערך הניקיון.

**לפיכך, במסגרת תכנית העבודה לשנת העבודה 2021 של הביקורת הפנימית בעיריית קריית ביאליק, נערכה ביקורת בנושא "יישום ואכיפת זכויות עובדי קבלן במוסדות החינוך ברשות".**

על כל אלו נוסף חוזר מנכ"ל משרד הפנים 9/2016 אשר קובע כי:

"על הרשויות המקומיות ליישם את החוקים והוראות החשב הכללי [במשרד האוצר] כפי שפורסמה ביום 22 ביולי 2015 (הוראת תקנון כספים ומשק (תכ"ס) 7.11.3), על עדכוניהם ככל שיהיו ובשינויים המחויבים, בעת קיום התקשרויות למול קבלני שירותים".

עוד קובע החוזר כי:

"על מנכ"ל הרשות המקומית לוודא כתיבה של נוהל פנימי פרטני מחייב המותאם להנחיות המוזכרות לעיל ולוודא כי הרשות פועלת על פיו ובהתאם לכל דין".





<sup>1</sup> לפי החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה (תוספת ראשונה), קבלני שירות הם רק מי שמעניקים שירותים בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון. עמוד 4 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברת ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

**תשומת לב הקורא להוראות פקודת העירייה (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-**

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

**סעיף 334.א**. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

## אי עמידה בהוראות החוק עשוי לחשוף את העירייה למספר סיכונים פוטנציאליים:

-  1. סיכון משפטי – אי-עמידה של העירייה כמזמין שירות בדרישות החוקים, התקנות וההסכמים באשר להתקשרות חוזית עם קבלני שירות (להלן - קבלנים או קבלני שירות) ושמירה על זכויות עובדיהם. מזמין שירות שהפר את חובותיו, נושא באחריות אזרחית ופלילית, הכרוכה בעיצום כספי ונקיטת הליכים פליליים כנגדו: חקירת הרשויות, הגשת כתבי אישום והפעלת אמצעי ענישה. זאת לצד נקיטת הליכים אזרחיים: תביעה ישירה של עובד הארגון ותביעה של עובד המועסק ע"י קבלן המספק שירותים לארגון, הן כנגד הקבלן והן כנגד העירייה.
-  2. סיכון מנהלי – נקיטת הליכים מנהליים כנגד העירייה ו/או קבלן השירותים.
-  3. סיכון תפעולי - הפרת זכויות עובדים על-ידי קבלן עלולה לגרום לשיבושים בעבודת עובדי הקבלן וכתוצאה מכך, לפגיעה בשירות שהעירייה הזמינה.
-  4. סיכון מוניטין - פגיעה בשמה של העירייה כגוף ציבורי, שאינו מונע פגיעה בזכויות עובדים של קבלנים המועסקים במתקניה.

## 2. רקע ייחודי

בתחום שיפוטה של עיריית קריית ביאליק קיימים מבני ציבור ומוסדות חינוך. מבנים אלו מתוחזקים בתחום הניקיון על ידי גורם שלישי אשר עמם התקשרה עיריית קריית ביאליק.

בתחום מבני ציבור העירייה קיים חוזה התקשרות בין עיריית קריית ביאליק לחברת S.I.H המספקת באמצעות עובדיה שירותי ניקיון במבני העירייה.

עבודת הביקורת בנושא אכיפה ויישום זכויות עובדי הקבלן בוצעה במוסדות החינוך אך איננה מתייחסת למבני ציבור וזאת בשל העובדה כי הסיכוי לחשיפת הפרת זכויות בקרב עובדים אלו גבוהה יחסית, וכן על סמך נתוני משרד הכלכלה תחום זה הינו אחד מיעדי האכיפה הבולטים. נוסף על כך, מספר עובדי הקבלן במבני הציבורי נמוך ואף מועט ולכן הביקורת תיערך במוסדות החינוך אשר מכילות כמות גבוהה יותר של עובדים. כמו כן גם עובדות נשים מהמגזר הלא יהודי מוגדרות כאוכלוסייה בסיכון ועל סמך נתוני הביקורת ישנה העסקה מרובה של נשים מהמגזר. היחידה המבוקרת האחראית על נושא הביקורת מחולקת לשלושה גורמים בתוך הרשות, אשר מהווים יחדיו גוף תפעולי האמון על פיקוח ובקרה בנושא זה ולא נערכה ביקורת בנושא זה בעבר.

עמוד 5 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

**תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-**

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

**סעיף 334.א**. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

## אם כן, הגוף המבוקר הינו:

א. המחלקה המשפטית.

ב. מנהלת אדמיניסטרטיבית באגף החינוך.

ג. גזבר העירייה.



גזבר העירייה

האמון על ההיבט התקציבי



מנהלת אגף החינוך

מנהלת ורפרנטית מטעם העירייה בתחום הניקיון במוסדות החינוך על ההיבט התפעולי



המחלקה המשפטית

האמונה על עריכה, פרסום והתקשרות חוזית במכרזים

הדוח נערך בהתאם לתקנים מקצועיים מקובלים:

"סעיף 4ב' לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992 קובע כי "המבקר הפנימי יערוך את הביקורת על פי תקנים מקצועיים מקובלים".

### 3. הגדרות:

במסגרת בדיקת נושא "יישום ואכיפת זכויות עובדי קבלן" להלן מספר הגדרות:

קבלני שירות – עובדים של קבלני שמירה וניקיון.

מזמיני שירות – ארגונים אשר מזמינים שירות מקבלנים במערך שירותי שמירה, אבטחה, ניקיון והסעדה.

הממונה על פיקוח ובקרה הינה המחלקה המשפטית (להלן - **הממונה על פיקוח ובקרה** או **ממונה**) אחראית על הנושא המבוקר.

לצורך ביצוע המוטל עליה על-פי חוק, העירייה טרם התקשרה עם חברת בודקי שכר האמורה לקיים בדיקה אחת לתשעה חודשים, את זכויותיהם של מדגם מייצג מעובדי הקבלנים שמעסיקה העירייה בתחום הניקיון. כן פעלה העירייה לקבל דוח דו שנתי אודות עמידת נותן השירות בחובתו לתשלום על פי חוק חתום על ידי רוי"ח של נותן השירותים.

הבדיקה כוללת פגישות עם הממונה על פיקוח ובקרה במחלקה המשפטית, קבלת מסמכים (תלושי שכר, דוחות נוכחות, אישורי הפקדות וכדומה), ביצוע ביקורות בהתאם להוראות הדין ולהסכמים קיבוציים, קבלת תגובת המבוקר והעברת דוח ממצאים למבוקר ולממונה על פיקוח ובקרה, תוך הקצבת מועד לתיקון הליקויים בידי המבוקר. לאחר תיקון כל הליקויים, מתבקשת הצהרת הקבלן בצירוף אישור רואה חשבון מטעמו על תיקון הליקויים שנמצאו במדגם, לכלל עובדי הקבלן המועסקים בהתקשרות המבוקרת עם נותן השירות.

עמוד 6 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- **סעיף 170ג(ו)** "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

**סעיף 334א.** "המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

במקרים שבהם הקבלן אינו מבצע את הנדרש בהתאם להנחיות הביקורת ובהתאם לשיקול דעת בהתייחס לכל מקרה לגופו, מתגבשת החלטה כיצד לפעול כנגד הקבלן, לרבות עריכת פגישת בירור וקבלת הבהרות מהקבלן, הזמנת הקבלן לשימוע בהשתתפות מנכ"ל או סמנכ"ל העירייה, אי-שחרור ערבות ו/או חילוטה, עצירת תשלומים וצעדים נוספים שבהם יש לנקוט, על מנת שהקבלן ישלם כדין לכל עובדיו.

בשנים 2019-2020 התקשרה העירייה עם שני קבלני התקשרויות ישירות בתחומי הניקיון באמצעות מכרזים פומביים, אשר במסגרתם הועסקו כ-30 עובדי קבלן בממוצע לשנה. הביקורת תעסוק בקבלן שירותים בעל היקף המכרז הגדול ביותר. עלות התקשרות המכרז אל מול חברת **מיס אבטחה בטוחה בע"מ** מוערכת כמיליון וחצי שקלים בשנה בגין שירותי ניקיון במוסדות חינוך.

#### **4. מטרת הביקורת**

- א. בחינת נושא יישום החוק להגברת אכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון בעיריית קריית ביאליק לשנים 2019-2020 על היבטיה השונים.
- ב. הביקורת מתכוונת לבדוק את בחינת נאותות הליך תשלום רכיבי השכר על פי דין.
- ג. בחינת התהליך הנ"ל והמלצה על דרכים לשיפור תהליכי העבודה והבקורות הקשורות ובהן, ובכך לצמצם את החשיפה לטעויות וסיכונים.

עמוד 7 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברת ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

**תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-**

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

**סעיף 334.א.** " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

## 5. שיטת הביקורת

- א. פגישות עם הממונים על תחום זה: היועמ"ש, גזבר עירייה וממונה מטעם אגף החינוך בפן התפעולי.
- ב. שאלון ביקורת עבור המבוקרים.
- ג. עיון וניתוח מסמכים רלוונטיים, הסכמים, חוזי התקשרות כלהלן:
- תלושי שכר, דוחות נוכחות, אישורי הפקדות לקופות גמל וכדומה.
  - חוזה התקשרות בין העירייה לבין חברת מיס אבטחה בטוחה בע"מ.
  - בחינת תלונות עובדים לשנת 2020.
  - ביצוע ביקורות בהתאם להוראות הדין ולהסכמים קיבוציים.
  - קבלת תגובת המבוקר והעברת דוח ממצאים למבוקר ולממונה על פיקוח ובקרה, תוך הקצבת מועד לתיקון הליקויים בידי המבוקר.
  - לאחר תיקון כל הליקויים, מתבקשת הצהרת הקבלן בצירוף אישור רואה חשבון מטעמו על תיקון הליקויים שנמצאו במדגם, לכלל עובדי הקבלן המועסקים בהתקשרות המבוקרת עם העירייה.
- ד. הכרה ולימוד הבסיס החוקי, צווים, תקנות, הסכם קיבוצי בסיסי, חוזרי מנכ"ל, תקשי"ר, הוראות התכ"מ, המחייבים את העירייה ומעוגנים בנהליה.



## 6. תקופת הביקורת

הביקורת נערכה בחודשים ספטמבר – דצמבר 2020 ובמהלך שנת 2021.

במסגרת זו צוות הביקורת מודה לגזבר העירייה, למחלקה המשפטית, למנהלת אגף החינוך ומבקר העירייה על שיתוף הפעולה והשקיפות לאורך תקופת הביקורת.

עמוד 8 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- סעיף 170ג(ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

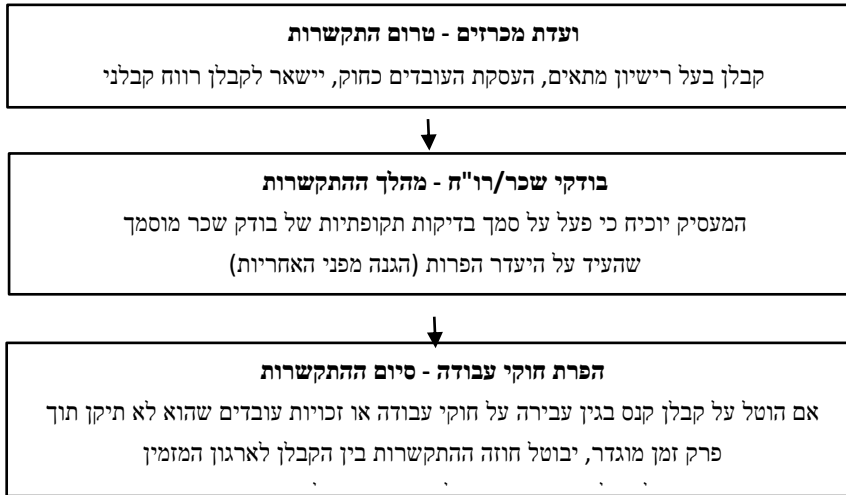
סעיף 334א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."



# להלן ממצאי הדו"ח

## 1. ארגון, מדיניות ותשתית

### 1.1 להלן תהליך הבקרה שנקבע בחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה (לוח 1):



### 1.2 נוהל עירוני

א. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 9/2016 קובע כי:

"על הרשויות המקומיות ליישם את החוקים והוראת החשב הכללי [במשרד האוצר] כפי שפורסמה ביום 22 ביולי 2015 (הוראת תקנון כספים ומשק (תכ"ס) 7.11.3), על עדכוניהם ככל שיהיו ובשינויים המחויבים, בעת קיום התקשרויות למול קבלני שירותים".

עוד קובע החוזר כי:

"על מנכ"ל הרשות המקומית לוודא כתיבה של נוהל פנימי פרטני מחייב המותאם להנחיות המוזכרות לעיל ולוודא כי הרשות פועלת על פיו ובהתאם לכל דין".

#### הערת הביקורת:

מבדיקת הביקורת עולה כי לא קיים נוהל פנימי פרטני ומנכ"ל העירייה לא ווידא כתיבה של נוהל זה.

עמוד 9 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברת ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

**סעיף 334.א**. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

## 2. התקשרות העירייה עם קבלנים

### 2.1 כללי

העירייה התקשרה<sup>2</sup> עם קבלן ניקיון אחד כפי שיפורט להלן (לוח 2):

קבלן	תיאור	חוזה מספר	תאריך תחילת עבודה	תאריך סיום התקשרות	אסמכתה להארכת ההתקשרות
מ.י.ס. אבטחה בטוחה בע"מ	מתן שירותי ניקיון במוסדות חינוך קרית ביאליק	18/2019	01/09/2019	31/08/2021	תקין

מהלוח עולה כי נכון למועד הביקורת, כל ההתקשרויות היו בתוקף ולפיכך לא נמצאו הערות לתחום זה.

### 2.2 עיגון סעיפי חובה ותשלומי חובה בחוזים

- א. סעיף 2.7 להוראת חשכ"ל מספר 7.3.9.2 קובע בין היתר, מספר סעיפי חובה שעל מזמין השירות לכלול בכל חוזה שלו עם קבלני שירות.
- ב. הביקורת בדקה האם העירייה עיגנה בהסכמי ההתקשרות שלה עם הקבלנים את סעיפי החובה שנקבעו בהוראת חשכ"ל ותשלומי חובה אחרים שעל הקבלנים לשלם לעובדיהם (לוח 3):

עיון ההוראה בחוזה	סעיפים נדרשים לפי הוראת תכ"ם
תקין, סעיף 12.6 בחוזה	<b>התחייבות הקבלן לתשלומי זכויות עובדים</b> הקבלן מתחייב לשלם לעובדים המועסקים על ידו, בקשר לביצועו של חוזה זה, כל תשלום או זכות המגיעים להם על פי כל דין.
תקין סעיף 10.1.2	<b>קיומו של רווח קבלני</b>
תקין סעיף 12.3	<b>שכר שעה</b> שכר השעה אשר ישולם על ידי הקבלן לעובדיו לא יפחת מעלות השכר כפי שהצהיר עליה במועד הגשת ההצעות למכרז, ובכל מקרה עלות זו לא תפחת מעלות השכר המינימלית הנקבעת על ידי שר הכלכלה ומתעדכנת מעת לעת.

<sup>2</sup> נכון ל-דצמבר 2020 (מועד הביקורת).

עמוד 10 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

**סעיף 334.א**. " המפרסם דוח או חלקו או תכנון או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

עיון ההוראה בחזרה	סעיפים נדרשים לפי הוראת תכ"ם
תקין סעיף 12.2	<p><b>תלוש שכר</b></p> <p>הקבלן ימסור לכל עובד על פי חוזה זה תלוש שכר חודשי בהתאם לתיקון מספר 24 לחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958.</p>
תקין סעיף 12.13	<p><b>הודעת תנאי עבודה</b></p> <p>הקבלן ימציא לכל עובדיו הודעה לפי חוק הודעה לעובד (תנאי עבודה), תשס"ב-2002.</p>
תקין סעיף 12.9	<p><b>הצהרת הקבלן</b></p> <p>אחת לחצי שנה ימציא הקבלן למשרד (עירייה) הצהרה שהוא עומד בכל החובות והתשלומים החלים עליו לפי חוקי העבודה ולפי הסכם ההתקשרות כלפי עובדיו המוצבים באתרי המשרד ובמתקניו. על ההצהרה להיות חתומה בידי מורשה חתימה מטעם קבלן השירותים ועל ידי עורך דין.</p>
תקין סעיף 12.10	<p><b>ביטוח פנסיוני</b></p> <p>הקבלן יבטח את עובדיו בביטוח פנסיוני התואם את הקבוע בצו ההרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק לפי חוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957.</p>
תקין סעיף 12.10.5	<p><b>הפרשות לגמל עבור החזר הוצאות</b></p> <p>הקבלן מתחייב להפריש לקופת גמל בגין קצובת הנסיעה המשולמת לעובד. הפרשות כאמור יהיו כדלקמן: הפרשות העובד 5 אחוזים, הפרשות המעביד 5 אחוזים.</p>
תקין סעיף 12.11	<p><b>קרן השתלמות</b></p> <p>הקבלן מתחייב להפריש עבור העובדים תשלומים חודשיים לקרן השתלמות שתיבחר על ידי העובד.</p>
תקין סעיף 12.12	<p><b>העברת הפקדות</b></p> <p>הקבלן מתחייב, לא יאוחר מ-60 יום מיום החתימה על ההסכם, להעביר ל"גוף מוסדי" ול"מוצר הפנסיוני" (כמשמעותם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (עיסוק ביעוץ פנסיוני ובשיווק פנסיוני), תשס"ה-2005) (אחד או יותר), שאליו מפקיד הספק את התשלומים הפנסיוניים עבור העובד (בסעיף זה - "הקופה") רשימה הכוללת את הפרטים המפורטים בהוראה זו.</p>
תקין סעיף 12.12.2	<p><b>רישום ותק</b></p> <p>הקבלן מתחייב לנהל רישום מרוכז ומסודר לוותק שנצבר לעובדיו. חישוב הוותק יעשה בהתאם לכללים המפורסמים בהודעה, "עלות שכר למעביד לכל שעת עבודה בתחום הניקיון".</p>
תקין סעיף 6.2 במועד הארכת ההסכם נמצא כי	<p><b>רישיון תקף</b></p> <p>הארכת התקשרות מתוקף אופציה הקיימת בהסכם או לפי כל דין תמומש רק לאחר שהקבלן ימציא למשרד רישיון בתוקף כאמור לפי הוראות התכ"ם,</p>

עמוד 11 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

סעיף 170.ג(ו) "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א "המפרסם דוח או חלקו או תכנון או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

<b>עיגון ההוראה בחוזה</b>	<b>סעיפים נדרשים לפי הוראת תכ"ס</b>
רישיון הקבלן היה בתוקף	בנוגע לתקופה שחלפה מאז ראשית ההתקשרות.

עמוד 12 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

**תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-**

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

**סעיף 334.א.** " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

לא עוגן	<p><b>תצהיר תיקון ליקויי הפרה</b></p> <p>במקרים שבהם נמצאה הפרה של זכויות עובדים, יועברו כל הממצאים בכתב לקבלן והעתקים יועברו למשרד שבו התבצעה העבודה. הקבלן יתחייב להמציא בתוך 30 ימים תצהיר מאת ההנהלה בצירוף חוות דעת רואה חשבון המפרט תיקון מלא של הליקויים, כולל תשלום רטרואקטיבי לעובדים שזכויותיהם הופרו.</p>
לא עוגן	<p><b>מענה לתלונות עובדים</b></p> <p>הקבלן יתחייב להשיב בכתב בתוך 30 ימים על כל תלונה שתועבר אליו מהמשרד המתקשר בדבר פגיעה בזכויות העובדים המועסקים על ידו במשרד. בתשובתו יפרט הקבלן את הליך בדיקת התלונה ואת האופן שבו טופלה. המשרד יעדכן את יחידת הביקורת באגף החשב הכללי בהתאם.</p>
לא עוגן	<p><b>התחייבות לדיווח שלילת רישיון</b></p> <p>הקבלן מתחייב לדווח למשרד אם נשלל ממנו הרישיון הקבוע בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996.</p>
לא עוגן	<p><b>אי-העסקת עובדים זרים</b></p> <p>הקבלן מתחייב כי לצורך ביצוע העבודות נשוא ההסכם, לא יועסקו עובדים זרים על ידו בין במישרין ובין בעקיפין, וכן ידועים לו הצעדים שיינקטו נגדו במקרה שיפר סעיף זה בהסכם כמפורט בהוראת תכ"ם, "עידוד העסקת עובדים ישראלים במסגרת התקשרויות הממשלה", מספר 7.4.2.6.</p>
לא עוגן	<p><b>תיבת תלונות</b></p> <p>הקבלן מתחייב לצרף לתלוש המשכורת הראשון הנמסר לכל עובד מטעמו הנותן שירות במשרד, הודעה בכתב בדבר מיקומה המדויק של תיבת התלונות שאליה יוכל העובד למסור הודעה למשרד בדבר פגיעה בזכויותיו על ידי הקבלן.</p>
לא עוגן	<p><b>מענק מצוינות</b></p> <p>על מנת לעודד מצוינות בקרב העובדים, מתחייב הקבלן לשלם, אחת לשנה ולא יאוחר מחודש אפריל בכל שנה, מענק מצוינות לעובדים מצטיינים בגובה 1 אחוז מבסיס השכר המצרפי של עובדי הקבלן באותה שנה.</p>
לא עוגן	<p><b>הענקת שי לחג לעובד</b></p> <p>הקבלן יעניק שי לעובד המועסק לפחות ב-50 אחוז משרה או שעבד לפחות 93 שעות בחודש בממוצע בשלושת החודשים אשר קדמו לחג. עובד המועסק בהיקף משרה נמוך מהאמור לעיל יהיה זכאי לשי לחג בהתאם לחלקיות משרתו בשלושת החודשים שקדמו למתן השי. השי לא יוענק בטובין או בשווה כסף כגון תלושי קנייה.</p>

\* בחוזה קיימות התייחסות חלקית בלבד לדרישה בהוראת תכ"ם.

עמוד 13 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

**תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-**

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

**סעיף 334.א3**. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

## הערות הביקורת:

2.2.1 מהלוח לעיל עולה כי העירייה עיגנה את מרבית סעיפי החובה שנקבעו בסעיף 2.7 להוראת חשכ"ל ותשלומי חובה אחרים שעל הקבלנים לשלם לעובדיהם.

2.2.2 נמצא כי חלק מסעיפי החובה הנדרשים לפי הוראת חשכ"ל וחלים על הקבלן, לא עוגנו בהסכמים, לרבות: תצהיר ליקויי הפרה, מענה לתלונות עובדים, התחייבות לדיווח שלילת רישיון קבלן, אי העסקת עובדים זרים, מענק מצוינות והענקת שי לחג.

2.2.3 יש להדגיש כי קיימת חשיבות בהטמעתם של סעיפי החובה בהוראת חשכ"ל באופן מפורש ואחיד בחוזי ההתקשרות במטרה לעמוד בדרישת ההנחיות המנהליות, בכדי למנוע אי-הבנות וחילוקי דעות עתידיים עם הקבלן וכדי לאפשר מעקב ובקרה תקינים ומקיפים על עמידת קבלני המשנה בהתחייבויותיהם.

## 2.3 רישיון קבלן שירות בתוקף

חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק העסקת עובדי קבלן) עוסק בין השאר, בחובת קיומו של רישיון ממשרד הכלכלה לפעול כקבלן שירות, (להלן - רישיון).

סעיף 2 לחוק העסקת עובדי קבלן קובע את חובת הרישיון:

"לא יעסוק אדם כקבלן שירות אלא אם כן הוא בעל רישיון לכך מאת השר ועל פי תנאי הרישיון."  
בסעיף 3 לחוק העסקת עובדי קבלן נקבעו התנאים למתן הרישיון ובין היתר: ניסיון ניהולי או עסקי, ידע בתחום זכויות עובדים, אי-הרשעה בעבירה שיש עמה קלון.

בסעיף 10ב(א) לחוק זה נקבע כי

"לא יקבל אדם שירות כוח אדם מקבלן כוח אדם או שירות מקבלן שירות, ולא יתקשר עמו לקבלת שירותים כאמור, אלא אם כן קבלן כוח האדם הוא בעל רישיון או היתר מיוחד לפי פרק זה, לפי העניין, והמציא לאותו אדם העתק ממנו, או שקבלן השירות הוא בעל רישיון לפי פרק זה והמציא לאותו אדם העתק ממנו".

החוק הנ"ל אוסר על קבלת שירות מקבלן שירות והתקשרות עמו לקבלת שירותים כאמור, אלא אם קבלן השירות הוא בעל רישיון והמציא עותק ממנו למקבל השירות. מי שהתקשר עם קבלן שירות שאין לו רישיון, בניגוד להוראות סעיף 10ב לחוק, דינו קנס הקבוע בסעיף 61א(1) לחוק העונשין, תשל"ז-1977 בעבור כל עובד שהועסק אצלו במסגרת השירות כאמור.

הוראת חשכ"ל מספר 7.11.3 מחייבת הצגת הרישיון במועד הגשת ההצעה למכרז, כמו גם במועד הארכת ההתקשרות במסגרת האופציה הקיימת בחוזה. מזמין השירות חייב לוודא

עמוד 14 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- סעיף 170ג(ו) "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334א. "המפרסם דוח או חלקו או תכנון או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

אחת לשנה, כי הקבלן אשר זכה במכרז נושא ברישיון כקבוע בחוק הני"ל.

להלן סעיף 4.1.1 להוראה:

"למציע רישיון לעסוק כקבלן שירות כמשמעותו בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996."

הביקורת בדקה את קיומם של רישיונות תקפים לקבלני שירות שעמם התקשרה העירייה. הבדיקה התבצעה מול אתר האינטרנט של מינהל הסדרה ואכיפה של משרד העבודה והרווחה, באשר לסטטוס הרישיונות. להלן ממצאי הבדיקה מ-31 בדצמבר 2020 (לוח 4):

קבלן	תאריך גמר תוקף	סטטוס רישיון
מ.י.ס. אבטחה בטוחה בע"מ	30/04/2021	בתוקף

#### ממצאים:

מהטבלה עולה כי לקבלן שעמו התקשרה העירייה יש רישיון תקף, כנדרש בחוק ולכן לא נמצאו ליקויים לתחום זה.

#### 2.4 מעקב אחר תוקף הרישיון

הוראת תכ"ס מספר 7.3.9.2 מחייבת מעקב אחר תוקפו של הרישיון (משלב הגשת ההצעה, מדי שנה במהלך ההתקשרות, ובמועד הארכת ההתקשרות).

להלן סעיף 2.7.4 להוראת תכ"ס:

"הארכת התקשרות מתוקף אופציה הקיימת בהסכם או לפי כל דין תמומש רק לאחר שהקבלן ימציא למשרד רישיון בתוקף כאמור בסעיף 2.1.1 ותצהירים כאמור בסעיפים 2.1 ו-2.2, בנוגע לתקופה שחלפה מאז ראשית ההתקשרות."

אי-קיום הוראת חשכ"ל בנוגע לקבלני שירות שעמם התקשרה העירייה, עלולה להביא לכך שקבלן שירות ימשיך לספק שירות לעירייה אף שתוקף רישיונו פג.

#### ממצאים:

נמצא כי העירייה דרשה רישיון בתוקף במועד הגשת נספחי המכרז בלבד, במועד הארכת החוזה רישיון היה בתוקף ולכן לא נמצאו ליקויים בתחום זה.

עמוד 15 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- סעיף 170.ג(ו) "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א "המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

### 3. היערכות העירייה כמזמין שירות

החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה נכנס לתוקפו בחודש יוני 2012. הביקורת בחנה את האמצעים שבהן נקטה העירייה ממועד כניסת החוק לתוקף, על מנת לקיים את החובה החלה עליה כמזמין שירות ולמנוע פגיעה בזכויות עובדי קבלן.

#### הממצאים יובאו להלן:

#### 3.1 מינוי אחראית בתחום שמירת זכויות עובדי קבלן

א. לפי החוק, לעירייה קיימות אחריות אזרחית ופלילית כמזמין השירות.

סעיף 37(א) לחוק להגברת האכיפה של דיני עבודה קובע:

"עובד אחראי ברשות ציבורית שהיא מזמין שירות חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירה כאמור בסעיף 31(ב) בידי הרשות הציבורית או בידי עובד מעובדיה; המפר את חובתו האמורה, דינו - הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(1) לחוק העונשין."

החוק למניעת הפרות (תיקון מספר 4) סעיף 14 (א) תשע"ד-2014 קובע:

"המנהל הכללי של תאגיד שהוא מעסיק חייב לפקח ולנקוט את כל האמצעים הסבירים למניעת הפרה של הוראת חיקוק המנויה בתוספת השנייה בידי התאגיד."

**לאור האמור, הביקורת ממליצה כי יוכשר עובד שיכיר את הוראות החוק וההנחיות המחייבות, בעל הכשרה מתאימה או לחילופין להסתייע בבודק שכר מוסמך חיצוני.**

ב. עם כניסת החוק לתוקף מונתה המחלקה המשפטית לנושא (להלן הממונה). תפקידה בתחום אכיפת דיני עבודה של עובדי קבלני ניקיון כרוך באחריות על ביצוע בדיקות שכר תקופתיות, טיפול בתלונות עובדים, בתביעות משפטיות, בחירת בודק שכר ויישום ההתקשרות עמו ותקצובה.

ג. בשנת 2018 מונתה עובדת מאגף החינוך (גב' א.ע) לנושא האחראית על הפן התפעולי אל מול נותן השירות (קבלן נותן שירותים), זאת בנוסף להיותה מנהלת אדמיניסטרטיבית באגף החינוך.

#### 3.2 הסמכת בודקי שכר

סעיף 45 לחוק להגברת האכיפה של דיני עבודה קובע:

"השר, בהתייעצות עם שר האוצר והארגונים ובאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, יקבע הוראות לעניין עריכת בדיקות תקופתיות בידי בודק שכר מוסמך..."

#### הערת הביקורת

מהביקורת עולה כי העירייה לא התקשרה עם בודק שכר מוסמך.

עמוד 16 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- סעיף 170.ג(ו) "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א "המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."



### 3.3 בדיקות שכר תקופתיות

א. נכון למועד הביקורת, טרם נקבעו תקנות להגברת האכיפה של דיני עבודה (בדיקות תקופתיות בידי בודק שכר מוסמך). עם זאת, בהוראת שעה שבחוק נקבע, כי ייערכו בדיקות בידי בודק שכר של 10 אחוזים מהעובדים לפחות, אחת לתשעה חודשים לפחות.

ב. הוראות הנוהל הפנימי וסעיף 2.7.8 להוראת חשכ"ל מחייבים את הקבלן לשתף פעולה באופן מלא עם ביקורות שייערכו מטעם יחידת הביקורת של מזמין השירות, להלן הוראת התכ"ס:

*"הקבלן יתחייב לשתף פעולה באופן מלא עם ביקורות שייערכו מטעם יחידת הביקורת באגף החשב הכללי, מינהל ההסדרה והאכיפה במשרד התמ"ת, רשות האוכלוסין וההגירה, משרדי הממשלה וכל גורם מקצועי אשר ימונה על ידי החשב הכללי או על ידי משרדי הממשלה לעניין שמירת זכויות עובדים. הפרת סעיף זה מהווה הפרה יסודית של החוזה ועילה לביטולו המידי."*

#### ממצאי הביקורת

הביקורת מציינת כי לאור המסמכים שנבדקו ונמסרו לצוות הביקורת עולה כי נמצא שיתוף פעולה מלא מצדו של קבלן נותן השירות, לרבות קבלת אישורים תקופתיים חתומים על ידי רו"ח חיצוני מטעם נותן השירות.

עמוד 17 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

**תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-**

- **סעיף 170ג.ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

**סעיף 334א.** " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג.ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

### 3.4 התקשרות העירייה עם בודקי שכר

א. סעיף 45(1) לחוק להגברת האכיפה של דיני עבודה קובע בנוגע לעריכת בדיקות תקופתיות בידי בודק שכר מוסמך:  
"התאמת תנאי העבודה הניתנים לעובד לדרישות משפט העבודה, ואימות מידע על אודות ביצוע תשלומים בפועל."

ב. סעיף 27(3) לחוק קובע כי מזמין שירות, שהסתמך על בדיקות תקופתיות של בודק שכר יהיה מוגן מפני הטלת אחריות אזרחית ופלילית, אם הוכיח כי מתקיים אחד מאלה<sup>3</sup>:  
"מזמין השירות הסתמך בתום לב על בדיקות תקופתיות שנערכו בידי בודק שכר מוסמך, בסמוך לפני מועד הפרת החובה, לפי הוראות פרק ו', ולפיהן קוימה החובה בידי הקבלן."

הביקורת בדקה באיזה אופן העירייה, כמזמינת שירות, מקיימת את חובותיה כאמור בחוק ובהוראת חשכ"ל: התקשרות לביצוע בדיקות בידי בודק שכר, תכיפות הבדיקות והיקפן, דרישה מהקבלן להמציא מסמכים ותיעוד בדיקות בודק שכר.

1. נמצא כי לא התקיימה התקשרות עם בודקי שכר מוסמך.
  2. הביקורת מציינת כי למרות שלא התקשרה עם בודק שכר מוסמך לעניין קבלן הניקיון, היא עשתה זאת בשנת 2018 שבה המרכז הקהילתי (רשת המתנסים) התקשר בהסכם עם רו"ח חיצוני לקיום בחינה של החוק להגברת האכיפה כנגד נותן שירותי ניקיון במרכז הקהילתי בעירייה.
  3. מהדו"ח של רו"ח החיצוני עלו ממצאים מהביקורת תוך מתן התייחסות לסיום התקשרות. הביקורת מציינת כי נותן שירות זה איננו בהתקשרות עם המבוקרת היום.
  4. הביקורת מציינת כי נותן השירות מגיש דוח דו-שנתי למזמין השירות ע"י רו"ח מטעם נותן השירות.
- ג. להלן מהות ההסכם והשירות האמורים להינתן באמצעות בודקי שכר במידה והייתה התקשרות:
- ביצוע בדיקות תקופתיות מדגמיות שמתקיימות הוראות חוקי העבודה ואף מעבר לנדרש.
  - בדיקות תלונות עובדי הקבלנים ובדיקות בעקבות תביעות משפטיות.
  - בדיקות הודעה ממשרד הכלכלה בגין חשד להפרת זכויות עובדים.
  - בדיקת תיקון ליקויים לביקורות שערך בודק השכר.
  - המלצה על תמחור מכרזים לשירותי ניקיון והכנת אומדנים למכרזים אלו.
  - בדיקת הצעות מחיר שתתקבלנה למכרזים לשירותי ניקיון.
  - בדיקת תשלום מענק מצוינות.
  - השתתפות בדיונים וכל מטלה אחרת בנושא שכר וזכויות עובדי קבלן.

<sup>3</sup> בהתאם להוראות החוק, אין חובה למנות בודק שכר והדבר נתון להחלטתו של המעסיק/מזמין השירות. עמוד 18 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

**תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-**

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

**סעיף 334.א** " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

### 3.5 בדיקת תנאי קיומו של רווח קבלני בעת הגשת ההצעה למכרז

א. הוראת תכ"ס מספר 7.3.9.2 בנושא :  
"הגנה על זכויות עובדים המועסקים על ידי קבלני שירותים בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון"  
(להלן - הוראת תכ"ס).  
סעיף מספר 2.4, קובע כי לוועדת המכרזים לא יהיה שיקול דעת והוועדה תפסול את ההצעה על הסף במקרה שבו :  
"2.4.1.1. הצעות שעולה מהן כי בקיום ההתקשרות ייפגעו זכויות עובדים. ועדת המכרזים תבחן תנאי זה בהצעה בהתאם לעלויות השכר המפורטות בנספח התמחיר, עלויות נוספות בהתאם לדרישות שנקבעו במסמכי המכרז ועצם קיומו של רווח לספק בלבד".

#### ממצאים:

**נמצא כי בבחינת ההצעה שהוגשה למכרז, בוצעה בדיקה של הרווח הקבלני המגולם בהצעה ביחס לעלויות השכר המינימליות לעובדים, כנדרש.**

### 3.6 אחסון חפצים אישיים

א. עובדי קבלן פועלים במספר אתרים עירוניים שבהם מבוצעת העבודה. משכך, נקבע בסעיף 2.9.12 להוראת תכ"ס, כי יש ליחד לעובדים אלו מקום לאפסן את חפציהם האישיים :  
"2.9.12. הסמנכ"ל הבכיר למנהל ומשאבי אנוש ידאג להקצאת מקום בטוח לעובדים לאחסון חפציהם האישיים בזמן העבודה וכן למקום ראוי וסביר שבו יוכלו לנוח ולהתרענן בהפסקה".

#### הערת הביקורת

**נמצא כי העירייה ו/או מי מטעמה לא יישמה הוראה זו ולא הקצתה לעובדים מקום לאחסון חפציהם האישיים.**

### 3.7 סעיף 5.7 לחוזה – מענק מצוינות

א. סעיף 2.7.15 להוראת תכ"ס קובעת "תשלום מענק מצוינות":  
"על מנת לעודד מצוינות בקרב העובדים, מתחייב הקבלן לשלם, אחת לשנה ולא יאוחר מחודש אפריל בכל שנה, מענק מצוינות לעובדים מצטיינים בגובה 1 אחוז מבסיס השכר המצרפי של עובדי הקבלן באותה שנה כמפורט להלן ועל פי אמות מידה שתקבע המדינה מעת לעת שיפורסמו".

#### הערות הביקורת

1. נמצא כי בבדיקת הביקורת לא קיימת התייחסות בחוזה ההתקשרות בין העירייה ובין קבלן נותן השירות.
2. הביקורת מצאה כי עבור שנים 2019-2020 לא ניתן מענק מצוינות.
3. בעקבות הביקורת וממצאיה, הקבלן העניק מענק מצוינות בינואר 2021 וזאת בעקבות הבדיקה שנערכה עבור שנת 2019 בלבד ולא גם על שנת 2020.

עמוד 19 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

- סעיף 170.ג(ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א " המפרסם דוח או חלקו או תכנון או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

### 3.8 תדירות הבדיקות, היקפן ומועדיהן

א. החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה מתייחס לעניין תדירות הבדיקות, היקפן ומועדיהן. בהתאם לסעיף 54 לחוק (הוראת שעה):

"עד להשלמת הליכי החקיקה להסדרת הדרישות, הכישורים וההכשרה למי שישימש כבודק שכר מוסמך ואופי הבדיקות שיהיה עליו לבצע, ניתן לבצע בדיקות תקופתיות באמצעות רואה חשבון לגבי 10 אחוזים לפחות מהעובדים, לפחות אחת לתשעה חודשים (הנחיה לאכיפה פלילית ומנהלית בדבר הוראות הנוגעות לבודק שכר מוסמך, מיום 25 במאי 2015)."

סעיף מספר 2.9 להוראת תכ"ם קובע:

"2.9.2. יחידת הביקורת באגף החשב הכללי תערוך אחת לתשעה חודשים ביקורת על התקשוריות משרדי הממשלה עם קבלני שירותים לקיום דיני העבודה המפורטים בנספח ב - רשימת חוקי העבודה. מטרת הביקורת היא בדיקת היעדר הפרות בדיני עבודה במסגרת ביצוע ההתקשרות. הביקורת כאמור ייעשו בהתאם להוראות תכ"ם שייקבעו ויחליפו את הבדיקות שבוצעו על ידי המשרדים."

"2.9.3. רואה החשבון אשר ביצע את הביקורת ימסור בסיום הביקורת חוות דעת בנוגע להצהרת הנהלה בדבר היעדר הפרות בדיני העבודה במסגרת ביצוע ההתקשרות בהתאם לנספח ה - הצהרה בדבר תשלום שכר מינימום והיעדר הפרות בדיני עבודה במסגרת ההתקשרות עם המשרד הממשלתי וחוות דעת רואה חשבון על הצהרת הנהלה. כמו כן ימסור רואה החשבון דוח המפרט את ממצאי הביקורת. יחידת הביקורת תעביר את הממצאים לחשב המשרד הרלוונטי, לתיקון הליקויים ולהתייחסות."

ב. להלן ריכוז נתונים בדבר תדירות ביצוע הבדיקות והיקפן (לוח 5):

תאריך ומחזור בדיקת שכר	קבלן	חווה מספר	מספר עובדים	מספר עובדים לדגימה	אחוז המדגם	בדיקה בפועל של בודק שכר / רו"ח (מטעם מזמין השירות)
סיכום בדיקות שכר 2019-2020	מ.י.ס. אבטחה בטוחה בע"מ	18/2019	30	5	15	לא בוצע

עמוד 20 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- סעיף 170.ג(ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

### הערות הביקורת:

1. מלוח 5 עולה כי העירייה לא ביצעה בדיקה מדגמית של עובדים לנותן שירותים זה לא באמצעות עובדי העירייה ולא באמצעות בודק שכר מוסמך.
2. הביקורת מציינת כי בשנת 2018 בוצע ביקורת מדגמית של 10% על ידי רו"ח חיצוני מטעם החברה למתנסים כנדרש.
3. הביקורת מציינת כי נותן השירות מגיש דו"ח דו-שנתי חתום על ידי רו"ח מטעם נותן השירות.
4. הביקורת מציינת כי בדו"ח הביקורת הדו-שנתי אשר הגיש רו"ח מטעם נותן השירות, ממצאי הדו"ח תקינים מבחינת זכויות העובדים.
5. הביקורת מציינת כי לאור ממצאי דו"ח רו"ח החיצוני העירייה פחות חשופה לסיכון משפטי.

### 3.9 תוכן הבדיקות ותיעודן

- א. סעיף 40(א) לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה קובע כי "השר רשאי לתת לאדם תעודת הכרה כבודק שכר מוסמך, לצורך עריכת בדיקות תקופתיות כאמור בחוק זה לעניין התאמת תנאי העבודה של עובדים למשפט העבודה..." המשמעות היא שהבדיקות תהיינה לעניין התאמת תנאי העבודה של עובדים לדיני העבודה.
- סעיף 2.7.9 להוראת חשכ"ל מפרטת את האישורים שעל הקבלן להמציא לצורך הבדיקה:
- "במסגרת הביקורת יידרש הקבלן להמציא, בין היתר, אישורים על תשלומים למס הכנסה, למוסד לביטוח לאומי, לקרנות פנסיה ולקופות גמל, תלושי שכר, דוחות נוכחות של העובדים המועסקים במשרדי הממשלה וכן כל מסמך אחר הרלוונטי לביקורת לרבות קבצים ממוחשבים."
- ב. כיוון והעירייה לא התקשרה עם שירותי בודקי שכר / רו"ח כאמור אל מול נותן שירותים זה, הביקורת בדקה האם קבלן נותן השירותים שנדגם עומד בהוראות החוק. נציין כי הביקורת איננה בודקת שכר מוסמכת / רו"ח ולכן התבצעה בדיקה ע"י צוות הביקורת שאינו בר סמכא.

עמוד 21 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

**תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-**

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

**סעיף 334.א** " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

להלן ממצאי בדיקה מדגמית של סעיפי בדיקות שכר אשר נבחנו ע"י צוות הביקורת (לוח 6):

הערות	קבלן	בדיקה
	V	מסירת הודעה לעובד (תנאי עבודה)
	V	העסקה ישירה של הקבלן ולא באמצעות קבלני משנה
	V	רישיון קבלן בתוקף
	V	בדיקת שכרו של עובד שלא יפחת משכר מינימום
	V	תוספת ותק
	V	שעות עבודה
	V	תשלום שעות נוספות
	V	גמול לעבודה בשעות נוספות
	V	כרטיס נוכחות חתום על-ידי עובד
	V	בדיקת העסקת נוער
	V	בדיקת תעריף לשעה
	V	התאמת דוח נוכחות
	V	תשלום דמי הבראה
	V	מתן מנוחה שבועית
	V	איסור העסקה בשעות עבודה חריגות
	V	איסור העסקה במנוחה שבועית
נמצא כי ניתנו מפרעות שכר	V	איסור ניכוי סכומים מהשכר
	V	פנסיה/פיצויים בתלוש
	V	קרן השתלמות בתלוש
	V	הפקדת פנסיה ופיצויים
	V	הפקדת קרן השתלמות
	V	תשלום דמי חגים
	V	צבירת מחלה
לא נדגם על פי תלושי עובד/ת שניצל ימי מחלה		תשלום דמי מחלה
	V	ניהול פנקס חופשה
	V	צבירת חופשה
לא נדגם על פי תלושי עובד/ת שניצל ימי חופש		ניצול ימי חופשה
לא נדגם עובד/ת בסיום העסקה		תשלום פדיון חופשה
	V	החזר הוצאות נסיעה
	V	תשלום שי לחג
	V	איסור הלנת שכר
	V	ויתק מצטבר
	V	שכר מבוטח
	V	מועד הפקדות לקופות גמל
	V	תלוש שכר מפורט על פי סעיף 24ב'

**מקראה לטבלה:**

V - נבדק / X - לא נבדק

עמוד 22 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

**תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-**

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

**סעיף 334.א** " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

**ממצאים :**

1. מבדיקת הביקורת עולה כי קבלן נותן השירותים עומד בהוראות החוק וזאת בהסתמך על נתוניו שהמציא לביקורת.
2. הביקורת מציינת כי ישנם פרמטרים שלא ניתן לבחון בשלב זה כגון: תשלום פדיון חופשה (ניתן לבדוק רק סיום ההעסקה), שכן לא נדגם עובד בסיום העסקה בתקופת הביקורת.

3.10 קבלנים שלפי דוח צוות הביקורת לשנת 2019-2020 קיבלו התראות בגין אי-שיתוף פעולה (לוח 7) :

קבלן	הערת צוות הביקורת*	סטטוס נכון למועד כתיבת הדוח
1 מ.י.ס. אבטחה בטוחה בע"מ	לא נמצאו התראות.	הקבלן מסר מסמכים

**ממצאים :**

1. נושא זה נבדק אל מול המחלקה המשפטית ולא נמצאו התראות בגין אי שיתוף פעולה.
2. לביקורת זו נותן השירות שיתוף פעולה.
3. הביקורת מציינת כי בשנת 2018 נערכה ביקורת על ידי רוי"ח חיצוני לחברת ניקיון (בחברה למתנסים) שלא בתחום מוסדות החינוך בה ניתנה התראה לנוותן השירות בגין אי שיתוף פעולה ואף סיום התקשרות.

עמוד 23 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

**תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-**

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

**סעיף 334.א.** " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

### 3.11 טיפול בתלונות עובדי קבלן

א. סעיף 26(א) לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה קובע 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, ויידע את עובדיו של הקבלן בדבר דרך זו."

סעיף 26(ב) לחוק קובע כי אם מזמין שירות לא קבע דרך למסירת הודעה ולא יידע את עובדי הקבלן, תחול עליו אחריות אזרחית כלפי עובד קבלן המועסק אצלו: "לא קבע מזמין השירות דרך למסירת הודעה כאמור בסעיף קטן (א) או לא יידע את עובדיו של הקבלן בדבר דרך זו, תחול עליו אחריות אזרחית כלפי עובד של הקבלן המועסק אצלו, לפי הוראות סעיף 25, אף אם לא מתקיים התנאי שבסעיף קטן (א)(3) של הסעיף האמור."

בסעיף 2.9.9. בהוראת החשכ"ל נקבע כי על מזמין השירות להתקין תיבת תלונות שבאמצעותה יוכלו עובדיו של קבלן השירות למסור הודעה בדבר פגיעה בזכויותיהם, במקום בולט וגלוי:

"בהתאם לאמור בסעיף 2.7.12, ולצורך דוח יעיל במקום העבודה למסירת הודעה על פגיעה בזכויות עובדים, הסמנכ"ל הבכיר למנהל 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."

ב. נמצא כי העירייה התקינה "תיבת תלונות" בבניין העירייה, כנדרש.

לאור האמור, הביקורת ממליצה כי יש להנגיש את המידע לעובדי הניקיון בדבר זכותם בהגשת תלונה כנגד נותן השירות.

עמוד 24 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- סעיף 170.ג(ו) "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א. "המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."



### 3.12 צירוף הודעה לתלוש השכר

- א. סעיף 2.7.14 להוראת חשכ"ל קובע כי "הקבלן מתחייב לצרף לתלוש המשכורת הראשון הנמסר לכל עובד מטעמו הנותן שירות במשרד, הודעה בכתב בדבר מיקומה המדויק של תיבת התלונות שאליה יוכל העובד למסור הודעה למשרד בדבר פגיעה בזכויותיו על ידי הקבלן. בנוסף, יידרש הקבלן לצרף הודעה כאמור, מדי שנה, בתלוש המשכורת של חודש ינואר לכלל עובדיו הנותנים שירות במשרד".
- ב. הביקורת בדקה האם העירייה חייבה את קבלן השירות שעמו היא התקשרה, לצרף לתלוש השכר של העובד (התלוש הראשון ותלוש ינואר מדי שנה), הודעה על המנגנון לטיפול בתלונות והאם ההנחיה מתקיימת הלכה למעשה.
- להלן הממצאים (לוח 8):

קבלן	תלוש לחודש ינואר 2020
מיס אבטחה בטוחה בע"מ	ללא מתן הודעה בכתב.

#### הערת הביקורת

- מלוח 8 עולה כי נותן השירות לא צירף לתלוש השכר הראשון שנמסר לכל עובד מטעמו הודעה בכתב בדבר מיקומה המדויק של תיבת תלונות שבה יוכל העובד למסור הודעה לעירייה בדבר פגיעה בזכויותיו.
- הביקורת מצאה כי מזמינת השירות לא חייבה בהסכם את נותן השירות לצרף לתלוש השכר הראשון הודעה על המנגנון לטיפול.
- הביקורת מציינת לחיוב כי הקבלן מסר הודעה בדבר תנאי עבודה אך ללא תיעוד לעניין זה וכן נמסרה לעובדים הודעה בדבר תדריך זכויות עובדים ובטיחות בעבודה.

הביקורת ממליצה כי אחת לשנה אחראי בתחום שמירת זכויות עובדי הקבלן יבדוק כי קבלן נותן השירות מוסר הודעה בדבר מנגנון טיפול בתלונות ותיעוד מסירת ההודעה.

עמוד 25 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- סעיף 170.ג(ו) "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א. "המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

### 3.13 קביעת מנגנון לקבלת תלונה ולטיפול בה

א. סעיף 2.9.10 להוראת חשכ"ל קובע:

"הסמנכ"ל הבכיר למנהל ומשאבי אנוש יהיה אחראי על מינוי עובד לריקון תיבת התלונות אחת לשבוע. במקרה שנמצאו תלונות בתיבה, יעבירם באופן מידי לגורמים הרלוונטיים במשרד, ובכלל זה, המנהל הכללי של המשרד, חשב המשרד, היועץ המשפטי ויחידת הביקורת של החשב הכללי במשרד האוצר, וזאת לשם בירור המידע שצוין בתלונה."

#### להלן הערת הביקורת

1. הביקורת מעירה כי לא קיים נוהל עירוני שמתייחס להליך תלונה של עובד

קבלן. על הנוהל לכלול בין היתר את הפרטים הבאים:

(א) הממונה על פיקוח ובקרה תפנה בנושא לטיפול מחלקה משפטית.

(ב) הממונה יפנה לעובד בבקשה לקבל תלושי שכר לבדיקה, ויעביר את

המסמכים שיתקבלו לבדיקת מחלקה משפטית.

(ג) המחלקה המשפטית תעדכן את הממונה על פיקוח ובקרה אודות ממצאי

המחלקה המשפטית.

(ד) במידה ונמצאו לקויים, יתבקש הקבלן על-ידי מנהל האגף לתקנם תוך 7

ימי עבודה ולשלוח מסמכים המעידים על תיקון הליקויים. מסמכים

אלה יועברו לבודק השכר לבדיקתו. לחילופין, הקבלן יתבקש לשלוח

אישור מרואה חשבון של חברתו, המאשר כי כל הליקויים שנמצאו

בבדיקת העירייה תוקנו על-ידי החברה.

(ה) לא העביר הקבלן את הנדרש בלוח זמנים הנדרש, ו/או נמצא בבדיקת

בודק השכר כי ההפרה לא תוקנה על-ידי הקבלן - יועבר הנושא על-ידי

מנהל האגף לממונה על פיקוח ובקרה לצורך העברת הנושא להחלטת

מנכ"ל העירייה."

2. נמצא כי בתחילת שנת 2020 נתקבלה תלונה על ידי עובדת ניקיון באחד

מאתרי מוסדות החינוך, התלונה טופלה.

עמוד 26 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- סעיף 170.ג(ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

#### 4. הפרות של זכויות עובדים והטיפול בהן

- 4.1 לפי המחלקה המשפטית, להלן סיכום הפרות של הקבלן (לוח 9):  
- סיכום המחלקה המשפטית דצמבר 2020 - ליקויים כספיים:

חווה מספר	אזור	קבלן	תאריך משלוח ממצאים לקבלן	ליקויים כספיים, בש"ח
18/2019	רחבי העיר	מ.י.ס. אבטחה בטוחה בע"מ	26/5/20	לא היו ליקויים כספיים.

#### ממצאים:

- 4.2 נמצא כי העירייה מבצעת מעקב אחר תיקון ליקויים עד לתיקון כלל הפרות.  
4.3 הביקורת מציינת כי במהלך שנת 2020 נתקבלה תלונה אודות נותן השירות הנבדק בגין אי העברות כספים לקופות הגמל וההשתלמות.  
4.4 תלונה זו טופלה על ידי המחלקה המשפטית ועלה כי אין בתלונה ממש שכן הייתה בעיה נקודתית של שיוך כספים בלבד שטופלה בזמן אמת.

עמוד 27 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

**תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-**

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

**סעיף 334.א**. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

#### 4.5 היקף הפרות ומהותן

החוק מתייחס לקבלן (מעביד בלשון החוק) המפר הוראות הנוגעות לחוקי עבודה למיניהם (לפי התוספת השנייה לחוק) וקובע כי אפשר להטיל עליו סנקציות. החוק מחייב את מזמין השירות לפקח ולעשות ככל שניתן, למניעת עבירה מצד קבלן שירות כלפי עובדיו.

סעיף 3 לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה קובע:

"עשה מעסיק או אדם אחר שחלה עליו חובה לפי הוראת חיקוק המנויה בתוספת השנייה (בפרק ז - מעסיק), מעשה המהווה הפרה של הוראה כאמור, רשאי הממונה להטיל עליו עיצום כספי לפי המפורט להלן:

(1) בשל הפרת הוראה המנויה בחלק א' לתוספת השנייה - 5,050 שקלים חדשים, ולגבי יחיד המעסיק עובדים שלא במסגרת עסק, משלח יד או פעילות ציבורית - 2,530 שקלים חדשים;

(2) בשל הפרת הוראה המנויה בחלק ב' לתוספת השנייה - 20,220 שקלים חדשים, ולגבי יחיד כאמור בפסקה (1) - 10,110 שקלים חדשים;

(3) בשל הפרת הוראה המנויה בחלק ג' לתוספת השנייה - 35,380 שקלים חדשים, ולגבי יחיד כאמור בפסקה (1) - 17,690 שקלים חדשים."

בסעיף 4 לחוק נקבע כי על הפרה מתמשכת ועל הפרה חוזרת ניתן להוסיף על העיצום הכספי סכומים נוספים:

"(א) בהפרה נמשכת ייוסף על העיצום הכספי החלק החמישים שלו לכל יום שבו נמשכת ההפרה.

(ב) בהפרה חוזרת ייוסף על העיצום הכספי שהיה ניתן להטיל בשלה אילו הייתה הפרה ראשונה, סכום השווה לעיצום הכספי כאמור;..."

החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה אינו מבחין בין הפרה בהיקף כספי גבוה להפרה בהיקף כספי נמוך. עם זאת, הביקורת רואה חשיבות בבחינת היקף ההפרה והמשמעות הכספית שלה לעובדים, בהיבט של הסנקציות שניתן להפעיל כנגד קבלני שירות במטרה לתקן את הליקויים. מעיון בדוח הביקורת, המשתקפים בלוחות 6 ו-9 לעיל, עולה:

#### ממצאים:

#### **הביקורת לא מצאה ליקויים בתחום זה.**

עמוד 28 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

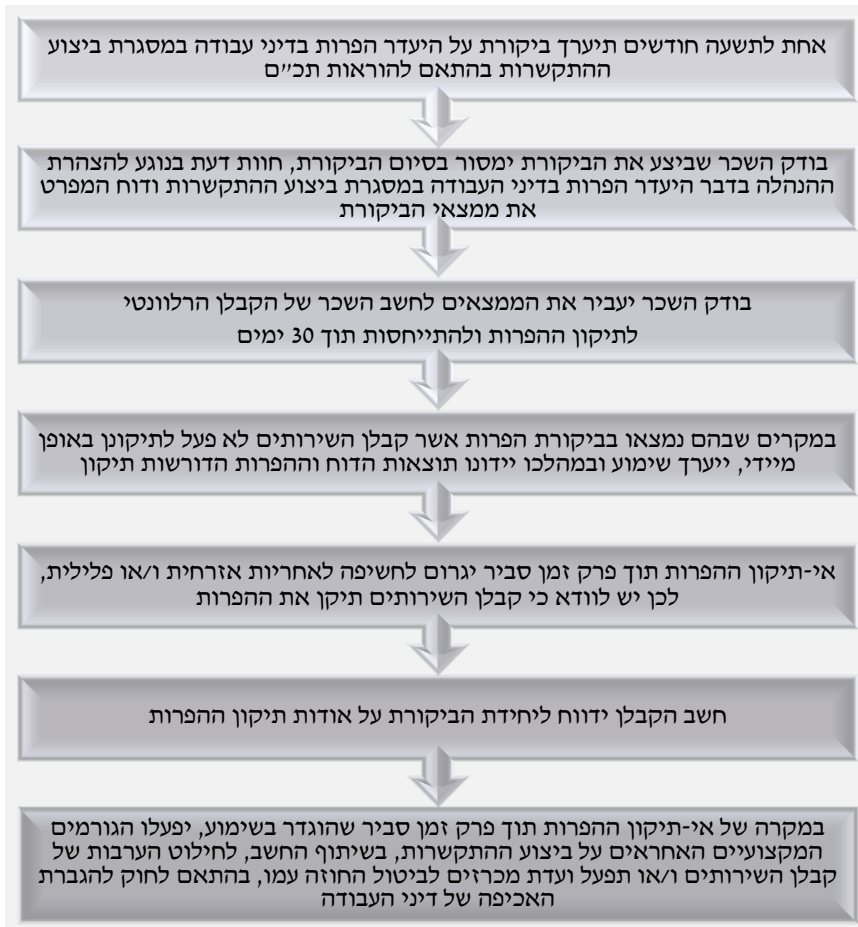
**תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-**

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

**סעיף 334.א**. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

## 5. תיקון הפרות זכויות עובדים

5.1 להלן תהליך בדיקת הפרות שאמור לבצע מזמין השירות, בהתאם להוראות תכ"ם:



סעיף 2.7.10 להוראת תכ"ם קובע בין היתר:

"במקרים שבהם נמצאה הפרה של זכויות עובדים, יועברו כל הממצאים בכתב לקבלן והעתקים יועברו למשרד שבו התבצעה העבודה. הקבלן יתחייב להמציא בתוך 30 ימים תצהיר מאת ההנהלה בצירוף חוות דעת רואה חשבון המפרט תיקון מלא של הליקויים, כולל תשלום רטרואקטיבי לעובדים שזכויותיהם הופרו. מובהר בזאת כי במקרה שהמשרד החליט על הפסקת ההתקשרות, לא יהיה בכך משום ויתור כלשהו על טענה או על תביעה למיצוי מלוא זכויות המשרד על פי תנאי ההתקשרות וכל דין."

עמוד 29 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- סעיף 170.ג(ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

## 5.2 סנקציות בגין הפרת זכויות עובדים

א. לפי הוראת חשכ"ל, במקרים שבהם נמצאו הפרות שהקבלן לא פעל לתיקון באופן מייד, יערוך מזמין השירות שימוע לקבלן. במקרה של אי-תיקון ההפרות בתוך פרק זמן סביר שהוגדר בשימוע, יפעל מזמין השירות לחילוט ערבות הקבלן ו/או תפעל ועדת המכרזים לביטול חוזה ההתקשות, בהתאם לחוק:

"2.9.4. במקרים שבהם נמצאו בביקורת הפרות אשר קבלן השירותים לא פעל לתיקון באופן מייד, ייערך שימוע על ידי יחידת הביקורת בנוכחות קבלן השירותים, הלשכה המשפטית של המשרד, חשב המשרד ונציגים רלוונטיים מהמשרד, ובמהלכו יידונו תוצאות הדוח וההפרות הדורשות תיקון..."

2.9.6. "במקרה של אי תיקון ההפרות תוך פרק זמן סביר שהוגדר בשימוע, יפעלו הגורמים המקצועיים האחראים על ביצוע ההתקשות בשיתוף החשב לחילוט הערבות של קבלן השירותים ו/או תפעל ועדת המכרזים לביטול החוזה עמו, בהתאם לחוק הגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב, 2011."

ב. בעת שהתגלתה הפרה של תשלומים המגיעים לעובדים ולאחר שנמסרה לקבלן דרישה לתשלום עיצום כספי בשל הפרת החובה, הממונה מטעם משרד הכלכלה רשאי לשלוח למנכ"ל העירייה התראה מנהלית כי עליו לפעול לתיקון ההפרה בידי הקבלן או לפעול בתום לב לביטול החוזה עם הקבלן ולחילוט ערובה שנתן הקבלן, בפרק הזמן הנקוב בהתראה:

"2.10.3.2. במקרה שההפרה לא תוקנה על ידי הקבלן לשביעות רצון מזמין השירות בתוך 21 יום ממועד קבלת הודעת הממונה, הגורם האחראי במשרד יפעל לביטול החוזה תוך חילוט הערובה שנתן הקבלן. אי-ביצוע האמור יכול להביא להטלת עיצומים כספיים על המשרד או להטלת אחריות פלילית על המנהל הכללי של המשרד, כאמור בסעיף 2.10.5 בגין הפרת זכויות עובדים."

ג. אחריות אזרחית על מזמין שירות והסנקציות שיש לנקוט לפי הוראת תכ"ס 7.11.3:

"4.10.3.1. במקרה שהתקבלה הודעה מאת הממונה על דרישת תשלום שנמסרה לקבלן או התראה מאת הממונה על הפרת חובות הקבלן לפי דיני העבודה ידרוש הגורם האחראי במשרד בכתב באופן מידי מהקבלן ויתרה בו כי אי-תיקון ההפרה מהווה עילה לביטול ההתקשות."

4.10.3.2. "במקרה שההפרה לא תוקנה על ידי הקבלן לשביעות רצון מזמין השירות בתוך 21 יום ממועד קבלת הודעת הממונה, הגורם האחראי במשרד יפעל לביטול החוזה תוך חילוט הערובה שנתן הקבלן."

הוראת התכ"ס קובעת כי במידה שהקבלן לא תיקן את ההפרה או שהעירייה לא פעלה בתום לב לביטול החוזה עם הקבלן ולחילוט ערובה שנתן לה בהתראה, תחול אחריות פלילית על המנהל הכללי של המשרד (עירייה), אלא אם כן הוכיח כי עשה כל שניתן בנסיבות העניין לקיום חובתו.

להלן הגנות (סעיף 27 לחוק) כנגד האחריות האזרחית, באם תמצא:

עמוד 30 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

**תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-**

- **סעיף 170ג(ו)** "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להיתר פרסום כאמור."

**סעיף 334א.** "המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

- א. ההפרה תוקנה במלואה.
- ב. מזמין השירות הסתמך בתום לב על בדיקות תקופתיות שערך בודק שכר מוסמך במועד ההפרה ו/או בסמוך לפני מועד ההפרה.
- ג. עם גילוי ההפרה עשה כל שביכולתו לתיקון ההפרה בידי הקבלן, ואם ההפרה לא תוקנה בזמן ביטל את החוזה בינו לבין הקבלן.
- בשל אחריות פלילית העשויה להיות למנכ"ל העירייה, יש לוודא שנערך פיקוח, ככל שניתן, על מנת למנוע עבירות ברכיבי שכר לעובדי קבלן.
- ד. להלן ממצאי בדיקה מדגמית שערכה הביקורת על סנקציות שהטילה העירייה בפועל על קבלן שירות אשר נמצא במסגרת הבדיקות התקופתיות, כי הם הפרו את זכויות עובדיהם (לוח 10):

סנקציות נוספות בגין הפרה זכויות עובדים					קבלן
עיכבון	ביטול ההסכם	חילוט ערבות	התראה	שימוע/בירור	
לא ניתן	לא ניתן	לא ניתן	לא ניתן	V	מ.י.ס. אבטחה בטוחה בע"מ

\* עיכבון - זכות משפטית לחזקה בחובת תשלום שכר טרחה עד להשלמת התחייבויותיו של הקבלן כלפי העירייה, זכות זו קנויה רק במקרה שהצדדים הסכימו עליה מראש בהסכם ביניהם.

#### ממצאים:

מלוח 10 עולה כי לא הופעלה הלכה למעשה על ידי מזמין השירות סנקציית התראה/ חילוט ערבות/ ביטול ההסכם/ עיכבון למרות שנושא זה נבחן ביחס לקבלן מיס אבטחה בטוחה בע"מ. הסנקציה אשר השתמשה מזמינת השירות הינה בירור תלונה כנגד הקבלן. כפי שצוין מעלה עלה כי מדובר בתלונה בעלמא.

#### 6. איסור העסקת עובדים זרים

סעיף 2.7.13 להוראת תכ"ס קובע:

"הקבלן מתחייב כי לצורך ביצוע העבודות נשוא ההסכם, לא יועסקו עובדים זרים על ידו בין במישרין ובין בעקיפין, וכן ידועים לו הצעדים שיינקטו נגדו במקרה שיפר סעיף זה בהסכם כמפורט בהוראת תכ"ס, 'עידוד העסקת עובדים ישראלים במסגרת התקשרויות הממשלה', מספר 7.4.2.6".

#### ממצאים:

הביקורת תציין כי לא נמצאו עובדים זרים בתחום מוסדות החינוך.

עמוד 31 מתוך 31 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- סעיף 170.ג(ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."