

דוח ממצאי בדיקת שמירת זכויות עובדי קבלן

בתחומי הניקיון, השמירה והאבטחה

שנים 2013-2017

אגף לוגיסטיקה
עיריית ירושלים

02/2019

תוכן העניינים

3	פתח דבר
4	כללי
6	2. ענף הניקיון.....
6	א. ריכוז תוצאות הביקורות לפי שנים :
7	ב. אחוזי הפרה ממוצע וחציון לפי שנים :
8	ג. היקף הליקויים הכספיים לפי רכיבי שכר :
9	ד. מדרג הקבלנים בשנים 2016 ו-2017 :
10	ה. אחוזי הפרה לפי קבלן בשנים 2013-2017 :
10	ו. טיפול בממצאי הביקורת לשנת 2017 :
12	3. ענף השמירה.....
12	א. ריכוז תוצאות הביקורות לפי שנים :
13	ב. אחוז הפרה ממוצע לפי שנים :
13	ג. היקף הליקויים הכספיים לפי רכיבי שכר :
14	ד. מדרג הקבלנים בשנים 2016 ו-2017 :
15	ה. אחוזי הפרה לפי קבלן בשנים 2013-2017 :
15	ו. טיפול בממצאי הביקורת לשנת 2017 :

עיריית ירושלים רואה חשיבות מיוחדת בשמירה על זכויותיהם של עובדי הקבלן, המועסקים במסגרת ההתקשרויות השונות של העירייה. למעשה, העירייה היתה חלוצה בקרב גופי המגזר הציבורי במדינת ישראל, ובמשך שנים רבות ביצעה באורח יזום וולונטרי בדיקות וביקורות במטרה לוודא שעובדי הקבלן מקבלים את מלוא השכר והזכויות בהתאם להוראות הדין.

עם כניסתו לתוקף של החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011 חלה חובה חקוקה על העירייה כ"גוף ציבורי מזמין שירות" לבצע בדיקות יזומות ותקופתיות להבטחת שכר וזכויות עובדי הקבלן בתחומי ניקיון, שמירה והסעדה.

בעירייה הוקמה מחלקה ייעודית לנושא שמירת זכויות עובדי הקבלן, ונשכרו שירותי משרדי רואי חשבון לביצוע הביקורות בהתקשרויות פרי מכרזי העירייה. בכל הקשור להתקשרויות העירייה באמצעות החברה למשק וכלכלה, הביקורות מבוצעות ע"י חברה מטעם האחרונה. יצוין שכלל הביקורות מנוהלות ומפוקחות ע"י מחלקת שמירת זכויות עובדי קבלן שבאגף לוגיסטיקה.

למן שנת 2013 ועד לשנת 2018 נבדקו עשרות קבלני ניקיון, שמירה והסעדה בהיקף של אלפי עובדים. כתוצאה מבדיקות אלו הושבו לעובדי קבלן מאות אלפי שקלים תוך נקיטת אמצעים כנגד קבלנים המפירים. בין האמצעים שננקטו כנגד קבלנים מפירים היו ביטול חוזים קיימים, הרחקת קבלנים מהאפשרות להשתתף במכרזי העירייה, הטלת קנסות משמעותיים, כאשר כספי הקנס הועברו ישירות לידי העובדים כמענק מיוחד ועוד.

בחוברת זו מובאת סקירה תמציתית של אופן ביצוע הביקורות, ממצאים עיקריים לאורך השנים והטיפול בקבלנים המפירים בכל הנוגע להתקשרויות פרי מכרזים עירוניים. מטבע הדברים, החוברת מתמקדת במגמות, כפי שעלו בכ-100 דו"חות ביקורות פרטניים, ומטרתה להציג את העיקרים בלבד.

בצד פעולות הבדיקה והאכיפה, החל משנת 2018 במסגרת פעילות מינהל רווחה וקהילה בעירייה לצמצום מימדי העוני וההדרה בעיר, נערכות הרצאות בעברית ובערבית לעובדי קבלן בתחומי מיצוי זכויות לצד כלכלת משפחה. מדובר באוכלוסייה קשת יום, רובה בתחתית יכולת ההשתכרות, והנגשת המידע תתרום להגברת מודעות העובדים לזכויותיהם.

ב ב ר כ ה



מאיר בן שטרית

מנהל אגף לוגיסטיקה



אביטל קוריאלי, רו"ח

מנהלת שמירת זכויות עובדי קבלן

1. כללי

א. רקע ונתונים

במהלך שנת 2017 הועסקו באמצעות קבלני שירות בתחום הניקיון והשמירה כ-1,600 עובדים במסגרת כ-82 התקשרויות עירוניות עם 28 חברות קבלניות.

להלן פילוח העסקת העובדים:

מספר קבלנים	מספר התקשרויות	מספר עובדים		
14	57	730	התקשרויות עירוניות	ענף הניקיון
1	1	5	התקשרויות דרך משכ"ל*	
4	5	310	התקשרויות עירוניות	ענף השמירה
9	19	534	התקשרויות דרך משכ"ל	
28	82	1,579		סה"כ

* החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

במהלך שנת 2017, לעיריית ירושלים לא היו התקשרויות בענף ההסעדה.

ב. מערך הביקורת

בהתאם להוראות החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011, מחלקת שמירת זכויות עובדי קבלן בעיריית ירושלים מבצעת בדיקה ואכיפה של שמירת זכויות עובדים, המועסקים באמצעות קבלני שירות בתחומי הניקיון והשמירה במסגרת התקשרויות עירוניות.

הביקורות מתבצעות על ידי שני משרדי רו"ח מטעם העירייה, בליווי ובהנחיה של מחלקת שמירת זכויות עובדי קבלן.

במסגרת הביקורת לשנת 2017 נדגמו 317 עובדים, המהווים כ-29% מהעובדים שהועסקו בהתקשרויות עירוניות. תהליך הביקורת כולל קבלת שלל המסמכים הנדרשים (תלושי שכר, דו"חות נוכחות, אישורי הפקדות וכד'), ביצוע ביקורת בהתאם להוראות הדין, קבלת תגובת המבוקר, ביצוע תיקון ליקויים, הוצאת דוח סופי והגשת הצהרת הקבלן בצרף אישור רו"ח מטעמו על ביצוע תיקון ליקויים רוחבי לכלל העובדים המועסקים בהתקשרויות עם העירייה.

במקרים, בהם מתגלים ממצאים חריגים המצריכים על פניו נקיטת הליכים כנגד הקבלן, העירייה מבצעת שימוע, ורק לאחריו העירייה מחליטה אם יש מקום ובאילו הליכים יש לנקוט כנגד הקבלן.

בסוף תהליך הביקורת לכל קבלן ניתן ציון מבדק שמירת זכויות עובדי קבלן, המבוסס על השיעור הכספי של הליקויים במדגם מתוך כלל עלות העסקתם של עובדי המדגם ("אחוז ההפרה"), וכפועל יוצא ההפרש בין התשלומים אשר היו אמורים להשתלם עפ"י כל דין, לבין התשלומים אשר שולמו בפועל ע"י הקבלן ("סכום ההפרה").

ג. עדכון הוראות תכ"ס מס' 7.3.9.3. בחודש יולי 2018:

בחודש יולי 2018 אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן "חשכ"ל") פרסם עדכון הוראות תכ"ס מס' 7.3.9.2. מערך מרכזי לביקורת על זכויות עובדים המועסקים על ידי קבלני שירותים בתחומי השמירה, האבטחה, הניקיון וההסעדה.

בעדכון ההוראה נערכו, בין היתר, מספר שינויים בנוגע לאופן ביצוע הביקורת ולאופן קביעת ציון מבדק זכויות עובדים.

נקבע כי ציון מבדק זכויות עובדי קבלן יורכב ממספר פרמטרים (מידת שיתוף הפעולה, ליקויים שחוזרים על עצמם וכו'), והכל לפי מטריצה קבועה שפורסמה על ידי חשכ"ל. ציון המבדק מהווה 40% מאמות המידה לקביעת הזוכה במכרזים.

לאור האמור החל משנת 2018 קביעת הזוכים במכרזי העירייה בתחומים הרלוונטיים נעשית תוך מתן משקל של 40% לנושא שמירת זכויות עובדים ("אחוז ההפרה") ו-60% ההצעה הכספית במכרז.

ד. טיפול בממצאי הביקורות:

העירייה פועלת בנחישות על מנת למגר כל התנהגות פסולה של פגיעה בזכויות עובדי הקבלן, והעירייה נוקטת בכל האמצעים העומדים לרשותה כנגד קבלן הפוגע בזכויות עובדים לרבות:

- הפסקת ההתקשרות עם הקבלן ו/או אי הארכת ההסכם עמו.
- מניעת השתתפות הקבלן במכרזי העירייה לתקופות ניכרות.
- חילוט ערבויות.
- עיכוב כספים.
- הטלת קנס, כאשר כספי הקנס משולמים ישירות לעובדים כמענק מיוחד בתלוש השכר.
- מתן דיווח למנהל ההסדרה ואכיפת חוקי העבודה במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים.

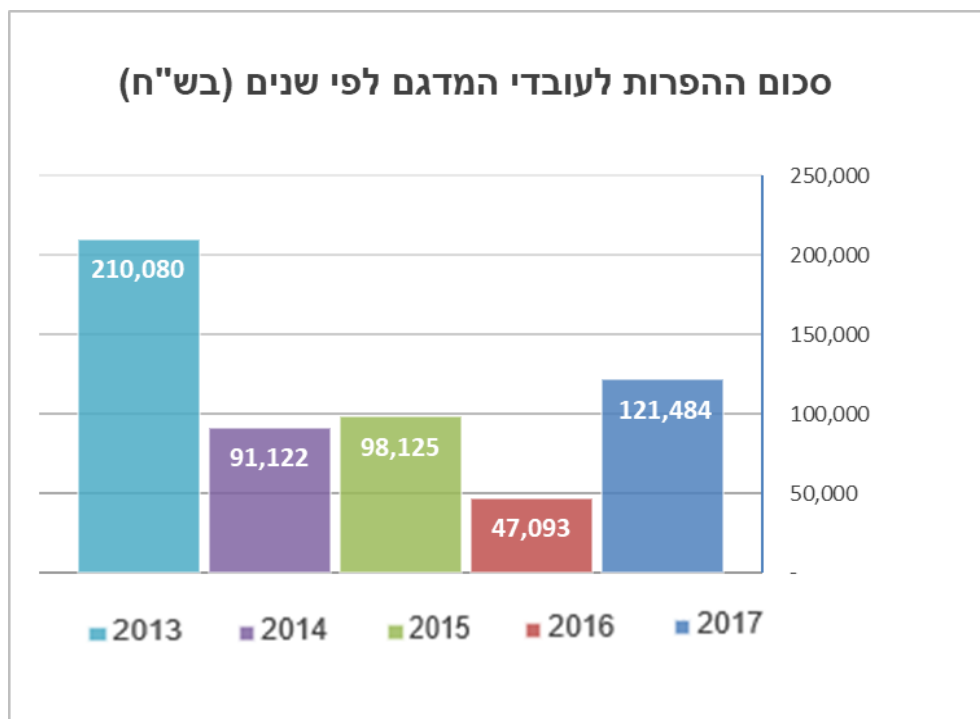
2. ענף הניקיון

א. ריכוז תוצאות הביקורות לפי שנים:

שנת ביקורת	מספר עובדים ממוצע (*)	מספר עובדים במדגם (*)	סכום ההפרות למדגם בש"ח
2017	734	246	121,484
2016	782	269	47,093
2015	775	280	98,125
2014	589	225	91,122
2013	472	274	210,080

(*) מספר עובדים בחוזי התקשרות לבדיקה. בחלק מהשנים כולל מספר עובדים בבדיקת היכרות עם קבלן נכנס, ומספר עובדים בביקורת לקבלן יוצא באותו אתר עירוני.

כל כספי ההפרות הוחזרו לעובדים במסגרת תיקון הליקויים. יצוין כי בעקבות כל בדיקה נדרש הקבלן לבצע בדיקה רוחבית על מנת לוודא שליקויים דומים לא נפלו גם ביחס לעובדים שלא במדגם, ולכל דו"ח ביקורת מצורפת הצהרת מנהלים עם אישור בקרה של משרד רו"ח מטעם הקבלן.

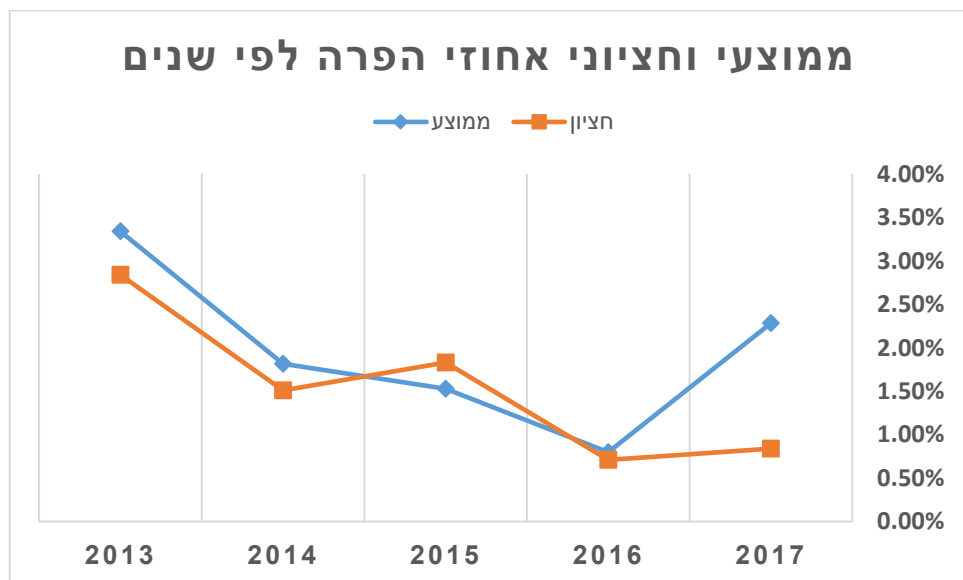


ב. אחוזי הפרה ממוצע וחציון לפי שנים:

"אחוז ההפרה" פירושו השיעור הכספי של הליקויים במדגם מתוך כלל עלות העסקתם של עובדי המדגם, וכפועל יוצא ההפרש בין התשלומים אשר היו אמורים להשתלם עפ"י כל דין לבין התשלומים אשר שולמו בפועל ע"י החברה ("סכום ההפרה").

אחוז ההפרה שנמצא בביקורות:

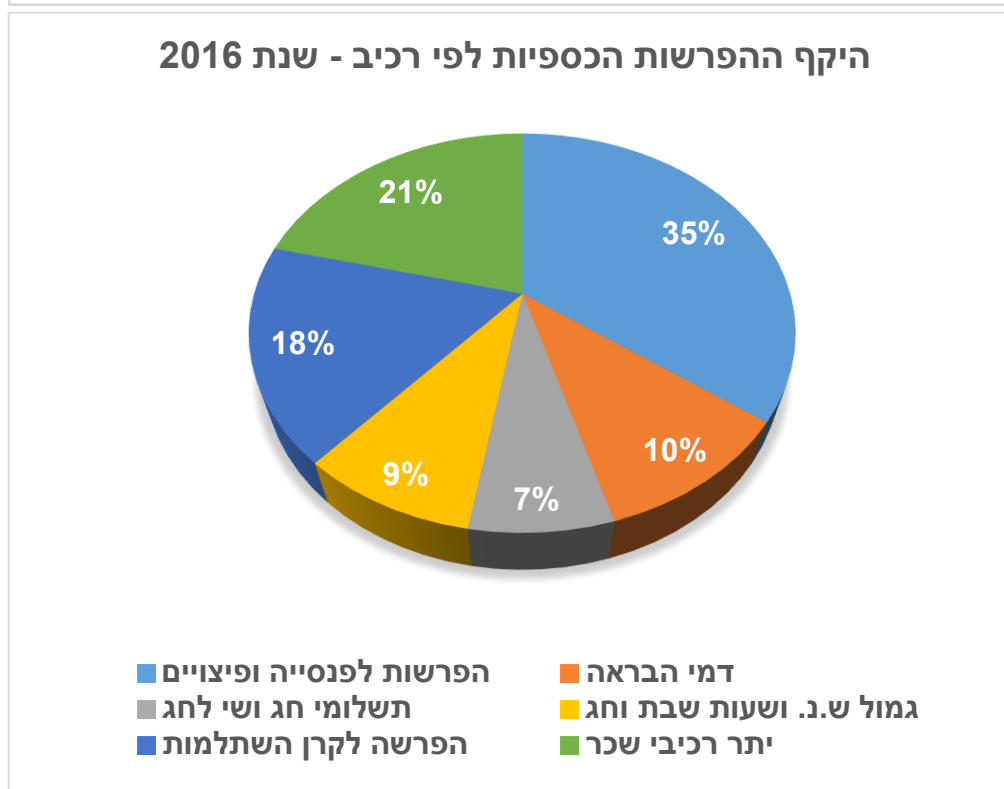
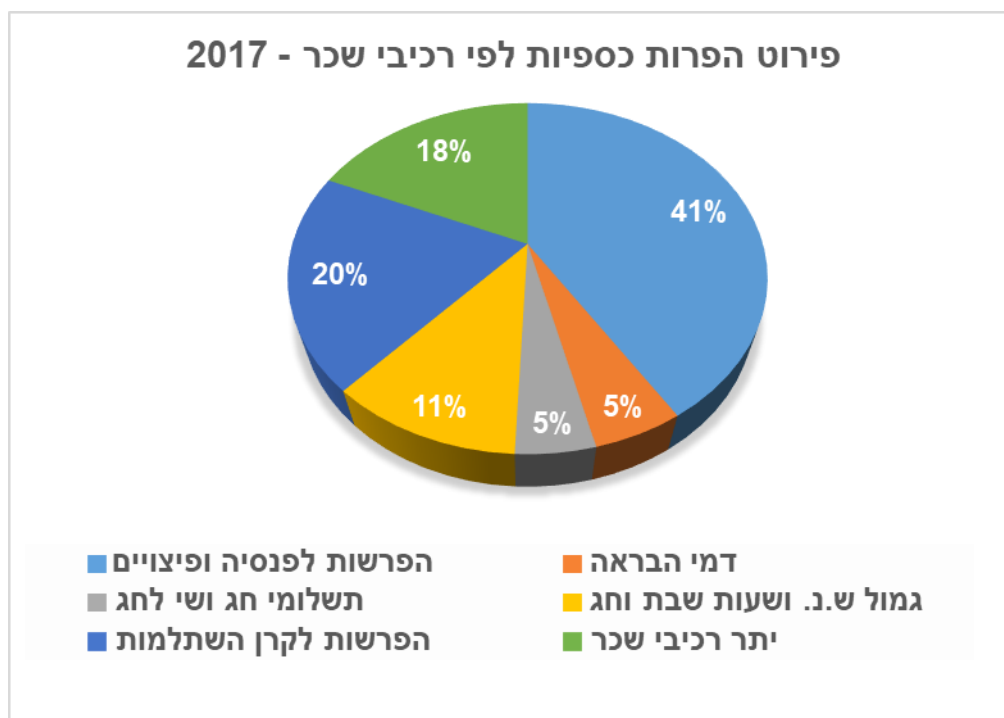
שנת ביקורת	ממוצע	חציון
2017	2.29%	0.84%
2016	0.80%	0.71%
2015	1.53%	1.83%
2014	1.82%	1.51%
2013	3.34%	2.84%



סיכום:

לפי ניתוח חציוני אחוזי הפרה לאורך השנים, ניתן לראות כי אחוז ההפרה במגמת ירידה משנת 2013, וכי המגמה הינה כמעט ללא שינוי בין השנים 2016 ו-2017. כלומר, בשנת 2017 אחוז ההפרה של רוב החברות נע סביב 0.84%. בשנת 2017 נמצאו ליקויים חריגים במיוחד אצל שני קבלנים. קבלן אחד הורחק ממרכזי העירייה ל-3 שנים, ואלו על הקבלן השני, שזו שנת עבודתו הראשונה עם העירייה, הוטל קנס כספי. שיעור אחוז הפרה החציוני לשנת 2017 מאפשר נטרול נתוני קיצון.

ג. היקף הליקויים הכספיים לפי רכיבי שכר:

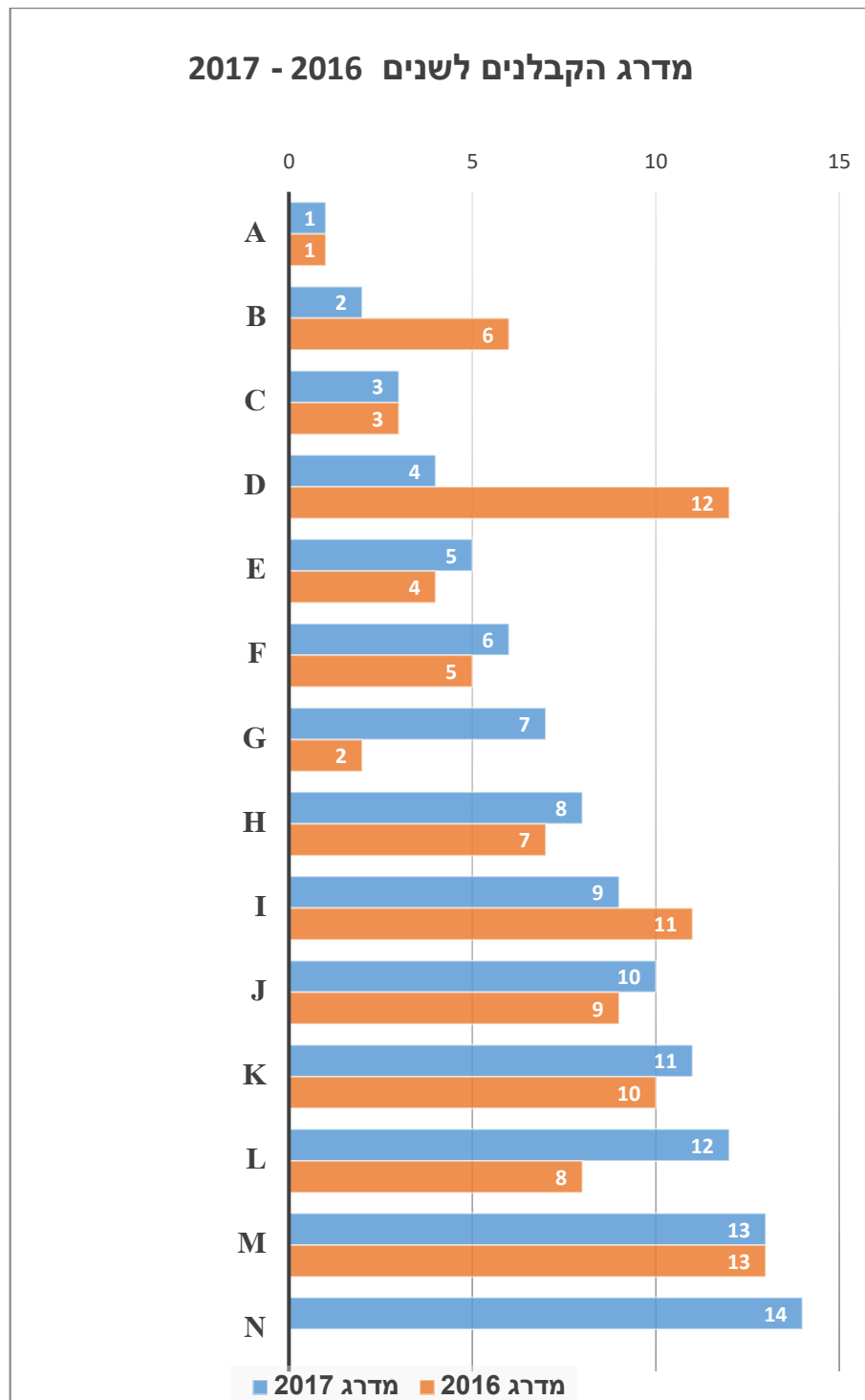


סיכום ממצאים

בתרשימים הנ"ל ניתן לראות כי סוגי ההפרות העיקריות מבחינת היקף כספי הם: הפרשות לפנסיה ופיצויים (כ-38% במוצע בשנים 2016-2017) והפרשות לקרן השתלמות (כ-19% במוצע בשנים 2016-2017), המהווים יחד כ-57% מסך ההפרות הכספיות. יש לשים לב שמדובר בהפרות שקשה יותר לעובד להבחין בהן ולעקוב אחריהן.

ד. מדרג הקבלנים בשנים 2016 ו-2017:

במסגרת הביקורות לשנים 2016 ו-2017 נבדקו 13 ו-14 (בהתאמה) קבלנים בתחום הניקיון. להלן מדרג הקבלנים, כאשר במקום ה-1 נמצא הקבלן עם אחוז ההפרה הנמוך ביותר.



ה. אחוזי הפרה לפי קבלן בשנים 2013-2017:

שם החברה (קבלן)	2013	2014	2015	2016	2017
A	0.95%	0.66%	0.28%	0.02%	0.04%
B	1.92%	1.93%	3.93%	0.63%	0.34%
C	2.94%	1.51%	0.91%	0.45%	0.42%
D	20.13%	2.85%	1.72%	3.23%	0.43%
E	13.15%	1.48%	2.16%	0.47%	0.71%
F	0.80%	0.72%	1.82%	0.61%	0.72%
G	-	-	1.34%	0.39%	0.76%
H	-	-	3.32%	0.71%	0.93%
I	-	-	1.84%	2.66%	0.94%
J	3.61%	1.14%	0.43%	1.00%	1.34%
K	-	-	-	1.22%	2.17%
L	2.75%	3.25%	1.94%	0.93%	3.64%
M	1.69%	5.95%	3.77%	5.09%	14.89%
N	-	-	-	-	20.33%
O	7.36%	-	-	-	-

ו. טיפול בממצאי הביקורת לשנת 2017:

בסיום תהליך הביקורת, ככל שנמצאו בדוח הביקורת ממצאים חריגים - הקבלן מוזמן לשימוע בעירייה. להלן סיכום טיפול בממצאי הדוחות לשנת 2017:

- קבלן K: הקבלן הוזמן לשיחת אזהרה בעירייה ולאחריה הוטל על הקבלן קנס.
- קבלן L: הקבלן הוזמן לשימוע בעירייה ולאחריו הוטל על הקבלן קנס, והוא הוזהר כי הפרת זכויות עובדים מהווה הפרה יסודית של חוזי ההתקשרות, ותוביל את העירייה לנקוט בפעולות בהתאם לקבוע בחוזי ההתקשרות.
- קבלן M: הקבלן הוזמן לשימוע, לאחר שסירב להשתתף בשימוע ולאחר שניתנה לקבלן המלצה להגיש את תגובתו בכתב ולא נענה לאפשרות זו, התקבלה החלטה בעירייה לאור ממצאי הדוח וכן בהתחשב בשימוע שנערך שנה קודם לכן לאותו קבלן, שלא לאפשר לקבלן להשתתף בכל מכרז עירוני במהלך שלוש השנים הבאות.
- קבלן N: הקבלן הוזמן לשימוע בעירייה, ולאחר שנשקלה בכובד ראש תגובת הקבלן, ובהתחשב כי מדובר בקבלן חדש בשכונות העוטף ועל רקע נסיבות יוצאות דופן ובראשן הקושי האובייקטיבי

לגייס עובדים, הוחלט להטיל על הקבלן קנס. כמו כן, הקבלן הוזהר כי הפרת זכויות עובדים מהווה הפרה יסודית של חווי ההתקשרות, ותוביל את העירייה לנקוט בפעולות בהתאם לקבוע בחווי ההתקשרות.

לעניין הקנסות, יש לציין שכל הקבלנים שנקנסו, שילמו את כספי הקנס לכל עובדיהם בהתקשרות (ולא רק לעובדי המדגם) כמענק מיוחד בתלוש השכר (1,000-500 ₪ לעובד), ובסה"כ בהיקף של עשרות אלפי ₪ לכל קבלן שנקנס.

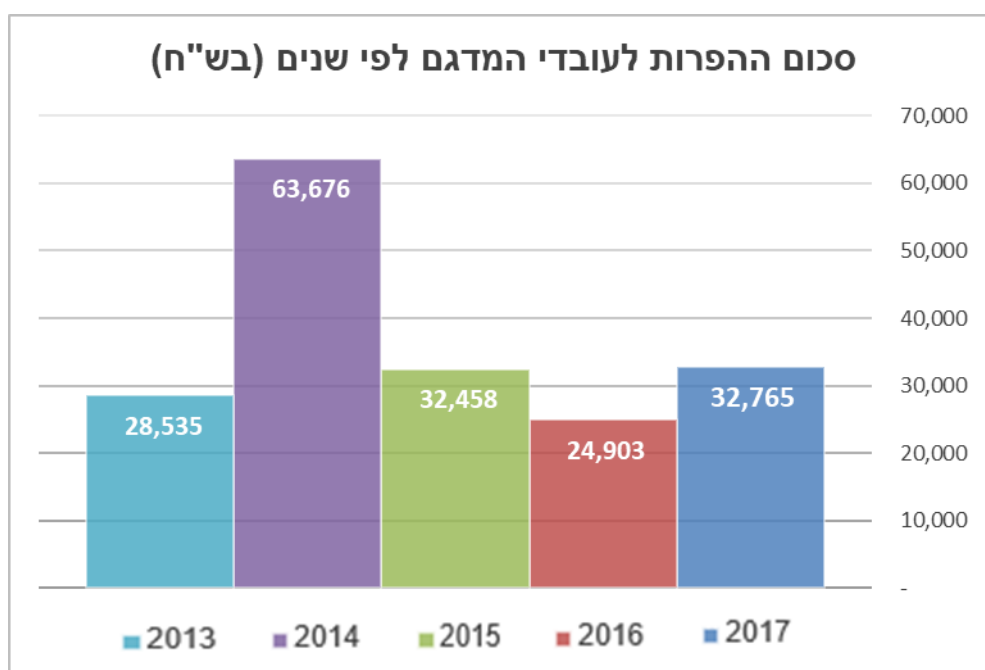
3. ענף השמירה

א. ריכוז תוצאות הביקורות לפי שנים:

שנת ביקורת	מספר עובדים ממוצע (*)	מספר עובדים במדגם (*)	סכום ההפרות למדגם בש"ח
2017	377	71	32,765
2016	286	56	24,903
2015	263	56	32,458
2014	276	62	63,676
2013	395	98	28,535

(*) מספר עובדים בחוזי התקשרות לבדיקה. בחלק מהשנים כולל מספר עובדים בבדיקת היכרות עם קבלן נכנס ומספר עובדים בביקורת לקבלן יוצא באותו אתר עירוני.

כל כספי ההפרות הוחזרו לעובדים במסגרת תיקון הליקויים. יצוין כי בעקבות כל בדיקה נדרש הקבלן לבצע בדיקה רוחבית, על מנת לוודא שליקויים דומים לא נפלו גם ביחס לעובדים שלא במדגם, ולכל דו"ח ביקורת מצורפת הצהרת מנהלים מאושרת ע"י משרד רו"ח מטעם הקבלן.



הערה:

בשנת 2014 נמצא אחוז הפרה חריג לקבלן אחד, לאחר עריכת שימוע לקבלן הוחלט להטיל עליו קנס כספי בגובה סכום ההפרה (כ- 45,000 ₪).

ב. אחוז הפרה ממוצע לפי שנים:

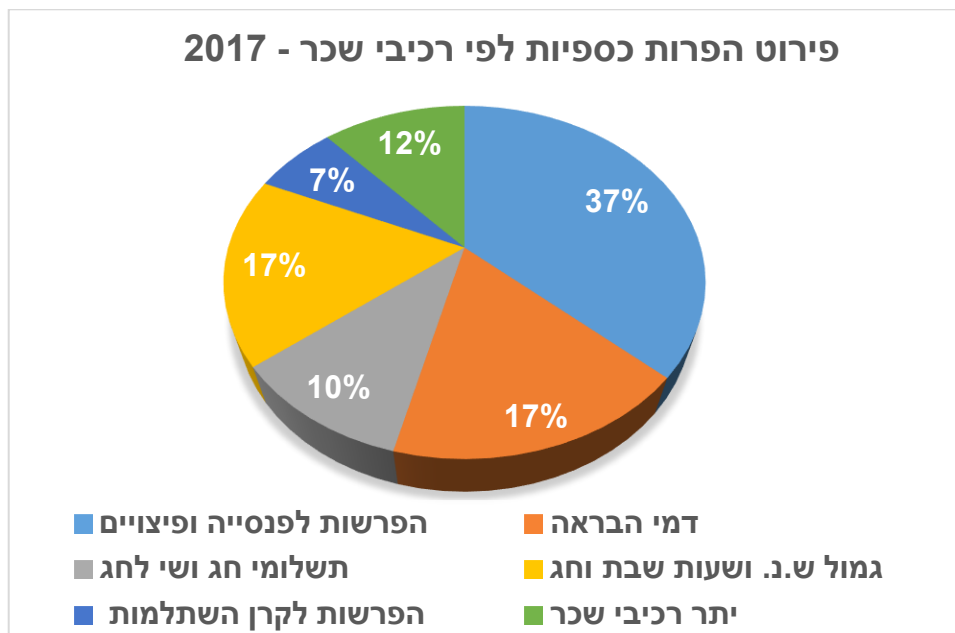
"אחוז ההפרה" פירושו השיעור הכספי של הליקויים במדגם מתוך כלל עלות העסקתם של עובדי המדגם, וכפועל יוצא ההפרש בין התשלומים אשר היו אמורים להשתלם עפ"י כל דין לבין התשלומים אשר שולמו בפועל ע"י החברה ("סכום ההפרה").

אחוז ההפרה שנמצא בביקורות:

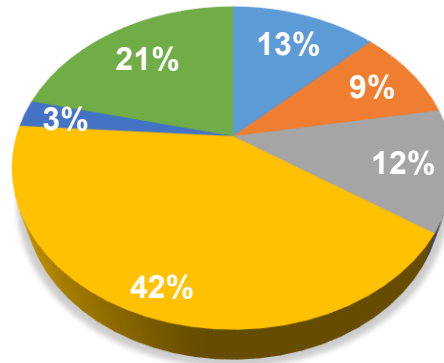
שנת ביקורת	ממוצע
2017	0.97%
2016	0.90%
2015	1.46%
2014	2.88%
2013	0.93%

מספר הקבלנים בענף השמירה נמוך (בין 3 ל-4) ולכן אין משמעות לנתוני חציון.

ג. היקף הליקויים הכספיים לפי רכיבי שכר:



פירוט הפרות כספיות לפי רכיבי שכר - שנת 2016



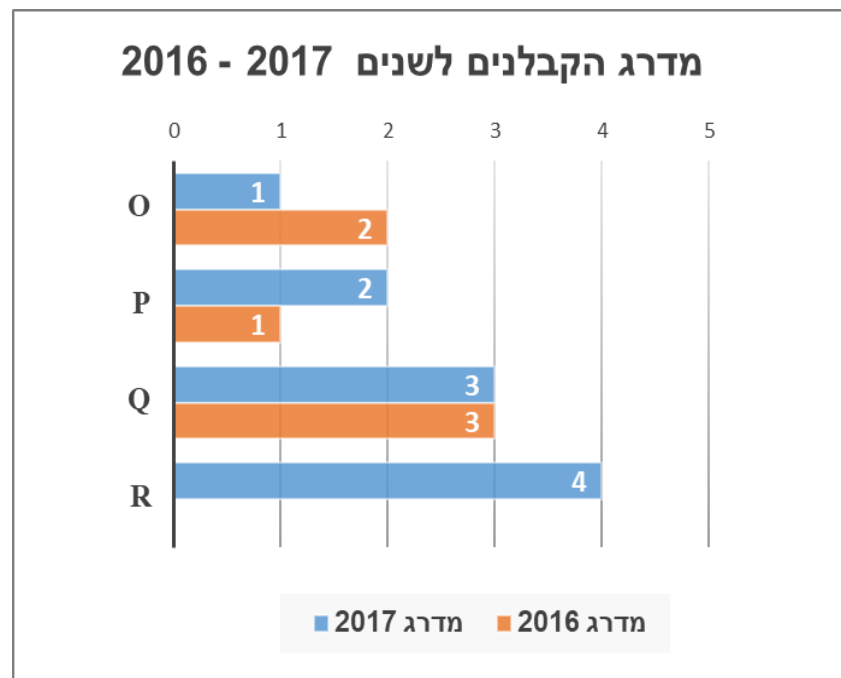
■ הפרשות לפנסייה ופיצויים ■ דמי הבראה
■ תשלומי חג ושי לחג ■ גמול ש.נ. ושעות שבת וחג
■ הפרשה לקרן השתלמות ■ יתר רכיבי שכר

סיכום ממצאים:

מניתוח התרשימים לעיל ניתן לראות כי לא קיימת התפלגות אחידה של סוגי הפרות בענף השמירה בשנים 2016-2017. בענף השמירה מועסקים בעירייה, פרי מכרזים עירוניים, 4 קבלנים בלבד, ובשנת 2017 עם כניסתו של קבלן חדש לענף קיים קושי לבצע השוואה בין השנים.

ד. מדרג הקבלנים בשנים 2016 ו-2017:

במסגרת הביקורת לשנים 2016 ו-2017 נבדקו 3 ו-4 (בהתאמה) חברות בתחום השמירה. להלן מדרג החברות כאשר במקום ה-1 נמצאת החברה עם אחוז ההפרה הנמוך ביותר:



ה. אחוזי הפרה לפי קבלן בשנים 2013-2017:

שם הקבלן	2013	2014	2015	2016	2017
A	0.27%	0.13%	0.34%	0.90%	0.39%
B	2.30%	3.11%	1.73%	0.61%	0.61%
C				1.92%	2.50%
D					6.36%
E	2.95%	10.20%	3.58%		

ו. טיפול בממצאי הביקורת לשנת 2017:

בסיום תהליך הביקורת, ככל שנמצאו בדוח הביקורת ממצאים חריגים - הקבלן מוזמן לשימוע בעירייה.

קבלן D: הקבלן הוזמן לשימוע בעירייה, ולאחר שנסקלו ממצאי הדוח ותגובת הקבלן ובהתחשב כי זו שנת עבודתו הראשונה עם העירייה, הקבלן הוזהר והוטל עליו קנס כספי ששולם לעובדים כמענק חד פעמי בתלוש השכר.