

מי שומר על העובדות והעובדים?

ניתוח אכיפת זכויות עובדים על ידי מנהל
האסדרה והאכיפה בישראל

2021

קו לעובד
Worker's Hotline
عنوان العامل

כתיבה ומחקר: מיכל סימונט כורך, עו"ד דיאנה בארון

תודה לד"ר נעמי סוקולר פרידמן על ייעוץ מחקרי

© כל הזכויות שמורות (2021)

קו לעובד

נחלת בנימין 75 תל אביב

www.kavlaoved.org.il

קו לעובד
Worker's Hotline
عنوان العامل

תוכן עניינים

4	עיקרי הדברים.....
5	כוח העבודה בישראל.....
	גידול במספר הפניות של עובדים ישראלים ומגמה עולה
5	בהפרת זכויות של מהגרי עבודה בישראל.....
6	ירידה חדה באכיפת זכויות עובדות ועובדים בשנת 2020
8	ניתוח פעילויות האכיפה של המנהל.....
11	בניגוד להמלצות דו"ח מבקר המדינה אין אכיפה יזומה.....

עיקרי הדברים

בשנת 2020 פרסם "קו לעובד" דו"ח ראשון המנתח את אכיפת זכויות העובדים בישראל על ידי הרגולטור האמון על כך, מנהל האסדרה והאכיפה (להלן **המנהל**), שבעבר השתייך למשרד העבודה והרווחה. הדו"ח הצביע על ירידה הולכת ונמשכת משנת 2016 עד 2019 בפעולות האכיפה על ידי המנהל, לצד צמצום הולך ומחריף בתקציבו.

בשנת 2020 פרצה מגפת הקורונה בישראל והביאה לפגיעה חמורה בעובדות ובעובדים. למרות מצוקתם של העובדות והעובדים והשינויים בשוק התעסוקה, ניתוח נתוני המנהל לשנת 2020 מראה ירידה דרסטית באכיפת זכויות עובדים ובתקציב המנהל. עוד עולה מהדו"ח **שהמנהל אינו מפנה את משאבי הפיקוח לטובת אכיפת זכויות עובדים, אלא לטובת סיוע למעסיקים אשר ביקשו לקבל אישור להפסיק העסקתן של נשים בהריון. הפניית משאבי הפיקוח לטובת המעסיקים במקום להגנה על עובדים.**

נתוני אכיפת זכויות העובדות והעובדים בישראל על ידי המנהל, לצד התקציב ההולך ומצטמצם של המנהל מעידים באופן חד משמעי כי נדרשת רפורמה או לכל הפחות פעולה מידית אשר תשנה את פני הדברים. דו"ח מבקר המדינה משנת 2015 ביקר את מנהל ההסדרה והאכיפה, וכתב באופן מפורש כי נדרש מנגנון אכיפה מבוסס מחקר יישומי, שממוקד באוכלוסיות עובדים חשופות יותר שזכויותיהם מופקרות יותר מאלה של עובדים אחרים. הוא דן בצורך להשתמש בצמתי אכיפה בכדי לשפר את האכיפה. הנתונים מלמדים כי דבר מאלה לא התרחש, זכויות העובדים ממשיכות להיות מופקרות. על כך מלמד הנתון הבא: פחות מ-1% מהמעסיקים במשק (ערב פרוץ מגפת הקורונה) קבלו התראה או נפתחה בגינם חקירה.

כוח העבודה בישראל

כוח העבודה בישראל מורכב ממספר קבוצות, בהן בעלי אזרחות ישראלית – יהודים, ערבים ואחרים; מהגרי עבודה; מבקשי מקלט ועובדים פלסטינים מהשטחים. על פי [נתוני הלמ"ס, ממרץ 2021](#), מספר משרות השכיר בקרב העובדים הישראלים היה 3.369 מיליון, ירידה של 10% לעומת שנת 2019. הירידה המשמעותית ביותר הייתה בענף שירותי האירוח והאוכל, ירידה של 40.9%. מספר העובדים מחו"ל המדווחים לביטוח לאומי, בעיקרם מהגרי עבודה ומבקשי מקלט, עמד בשנת 2020 על 122.5 אלף, ירידה של 9% לעומת שנת 2019. [מספר משרות השכיר של העובדים הפלסטינים עמד על פי בנק ישראל](#) בתחילת 2020 על 107 אלף עובדים. על פי עם פרוץ מגפת הקורונה חלה ירידה של 68% במספר השכירים בקרב העובדים הפלסטינים, אך עד לחודש ספטמבר 2020, מספר העובדים שב להיות כפי שהיה טרום המגפה.

גידול במספר הפניות של עובדים ישראלים ומגמה עולה בהפרת זכויות של מהגרי עבודה בישראל

מגפת הקורונה שפרצה בשנת 2020 הביאה למשבר כלכלי, לצמצום במקומות עבודה ולפגיעה משמעותית בעובדות ועובדים. אלה ספגו פגיעות מסוגים שונים: כאלה שחוו פיטורין או יציאה לחל"ת, ואחרים, עובדים חיוניים וחשופים, שהתמודדו עם סיכונים בריאותיים לצד הפגיעה ביכולתם להגיע לעבודה עקב סגירת מערכת החינוך, ועוד. בקרב העובדים והעובדות אשר נפגעו בצורה משמעותית ממגפת הקורונה נמצא נשים, שנפגעו יותר באופן מובהק, בעלי שכר נמוך, עובדים מבוגרים וכאלה שהם בעלי השכלה נמוכה. לדוגמא, בסגר הראשון עמד שיעור האבטלה בקרב עובדים בגיל 65-75 על 46%. [דו"ח "קו לעובד" אודות העובדות והעובדים החשופים](#) מראה באופן מובהק כי מובטלים אלה הם עובדים בעלי שכר נמוך יותר, מועסקים במשרות חלקיות, נשים ועובדים מבוגרים.

עובדות ועובדים ישראלים

נתוני הפניות ל"קו לעובד" מעידים גם הם על מצוקתם הרבה של העובדות והעובדים.

- גידול של 50% במספר הפניות לקבלת סיוע בדואר אלקטרוני (2401 בשנת 2019 לעומת 3616 בשנת 2020).
- עלייה של 34% בכמות הפונים בגין אי תשלום או הלנת שכר (781 בשנת 2020 לעומת 585 בשנת 2019).
- עלייה של 20% בפניות הנוגעות לזכויות פנסיוניות (649 בשנת 2020 לעומת 540 בשנת 2019). בתוך כך 30% מהפניות מקורן בעובדות ועובדים מענף הניקיון.
- גידול של 21% בפניות העוסקות בביטוח לאומי. אחוז הפניות של עובדים בענף החינוך והרווחה מוביל את מספר הפניות בקטגוריה זו והוא גדל ב-19% לעומת מספר הפניות של עובדים בענף החינוך והרווחה בקטגוריה זו בשנת 2019.

מהגרי עבודה ועובדים פלסטינים גם הם נפגעו ממגפת הקורונה

נתוני "קו לעובד" שנאספו השנה מראים על פגיעה חוזרת ונשנית במהגרי עבודה ועובדים פלסטינים. [דו"ח](#) שיצא לרגל יום המהגר/ת מראה פגיעה חמורה במהגרי עבודה בדגש על עובדות סיעוד, אשר בשנה האחרונה נשללה מרובן אפילו החופשה השבועית, והן לא זכו לחופשה במשך חודשים ארוכים.

ירידה חדה באכיפת זכויות עובדות ועובדים בשנת 2020

השוואה בין הדוחות של מנהל האסדרה והאכיפה בשנים [2019](#) ו-[2020](#) מראה את הנתונים הבאים:

- ירידה של 54% בפתירת תיקי חקירה (2329 ל-1064).
- ירידה של 52% בהתראות ועיצומים למעסיקים (2193 לעומת 1036)
- ירידה של 62% בסכומי הקנסות שהוטלו (199,907,425 שקלים לעומת 74,330,612 שקלים בלבד). בפועל, עקב תקנות ההפחתה הופחתו הקנסות ל-55,274,643 שקלים.
- ירידה של 56% בתקציב מנהל האסדרה והאכיפה (מ-12,209,000 ל-5,330,000 בלבד בשנת 2020, וככל הנראה ירידה נוספת בשנת 2021).

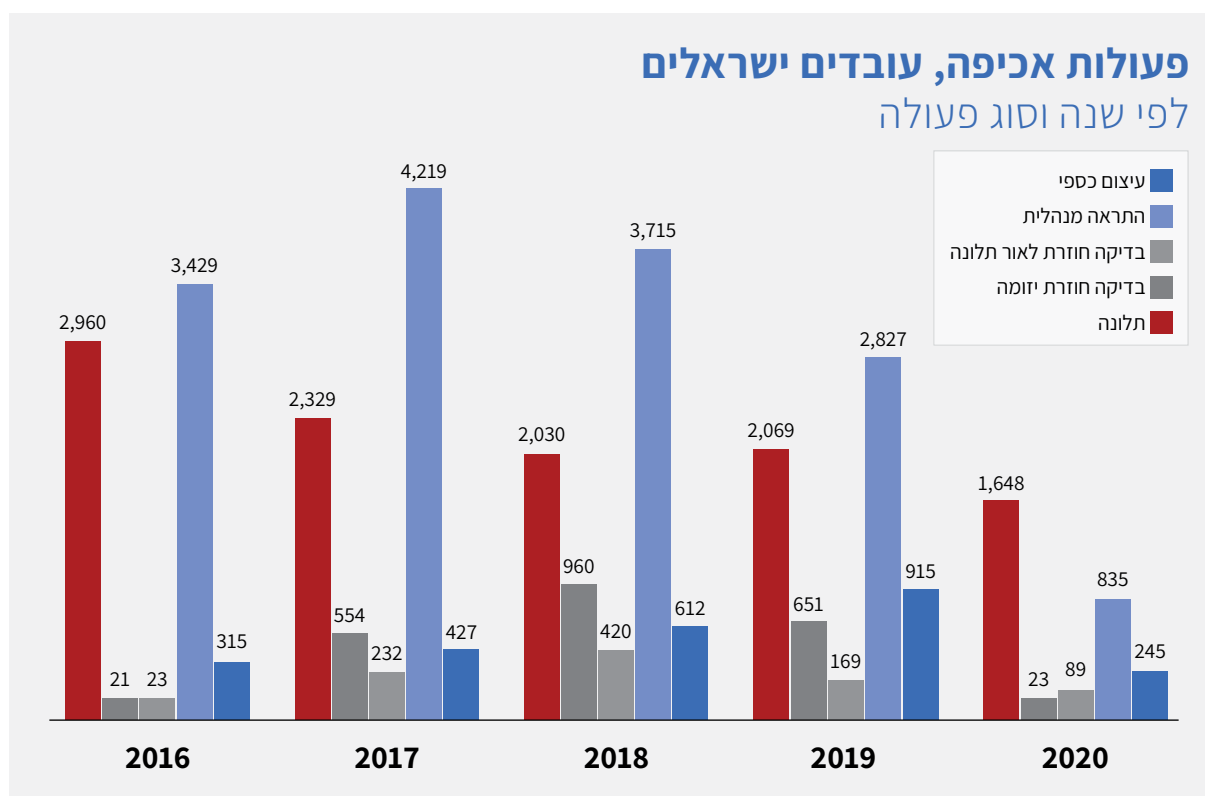
אכיפה כלפי פחות מ-1% מהמעסיקים במשק

כדי להמחיש את היקף האכיפה הנמוך, ניתן להסתכל על המספרים הבאים: [על פי דו"ח של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים של משרד הכלכלה והתעשייה](#), מספר העסקים המעסיקים מעל עובד אחד ערב מגפת הקורונה עמד על כ-276,000. לפי נתון זה, מספר ההתראות המנהליות, או פתירת תיקי חקירה, למעסיקים בישראל עמד על כ-0.4% מכלל המעסיקים במשק.

ירידה שיטתית בין השנים 2017-2020 באכיפת זכויות עובדים ישראלים ומהגרי עבודה.

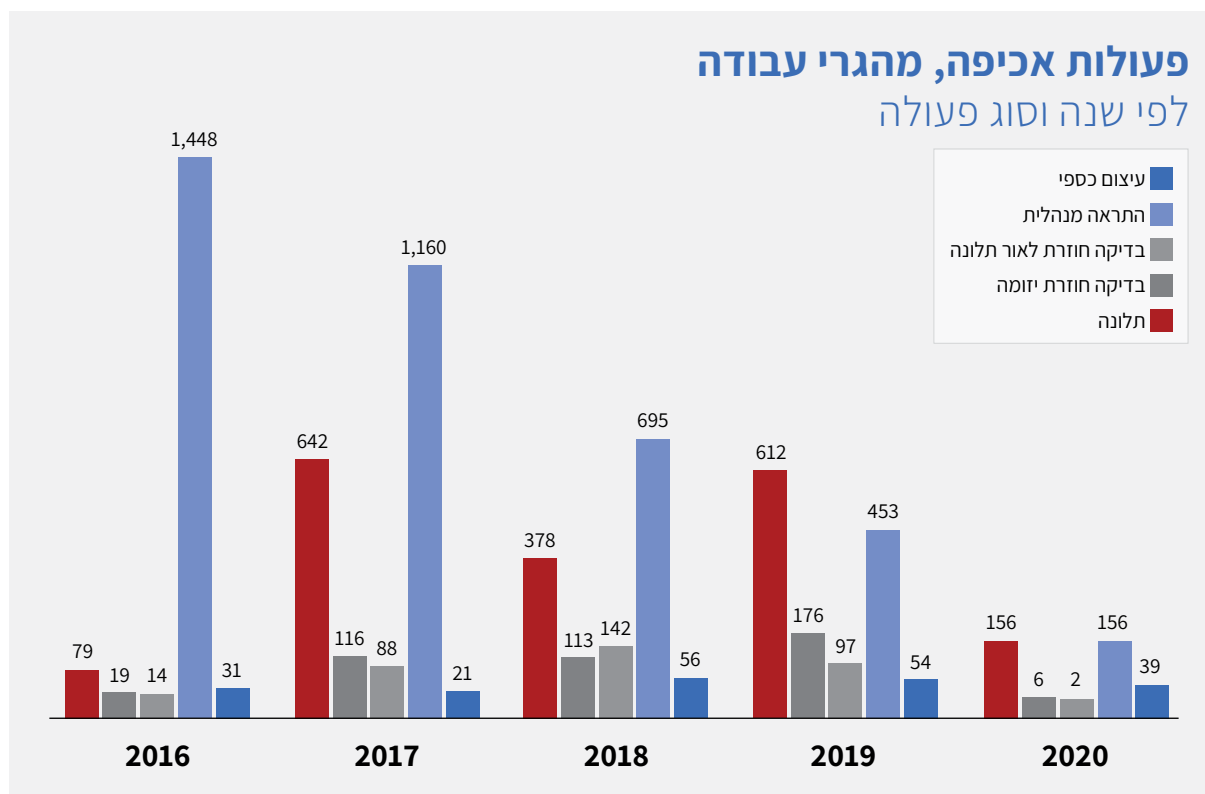
בשנה החולפת הראה דו"ח קו לעובד ירידה הולכת ונמשכת באכיפת זכויות עובדים ישראלים בין השנים 2016 ל-2020. השוואה לשנת 2020 מראה המשך מגמה ברור. ניתן לראות כי החל משנת 2017 חלה ירידה במספר ההתראות המנהליות אשר ניתנו למעסיקים, ירידה זו הופכת חדה במיוחד בשנת 2020. לשם ההמחשה, משנת 2017 עד לשנת 2020 חלה ירידה של 80% בהתראות המנהליות. לעומת זאת בכל הנוגע לעיצומים כספיים הייתה עלייה הדרגתית ויציבה משנת 2016 עד לשנת 2019, ובשנת 2020 חלה ירידה משמעותית, לרף נמוך יותר מאשר בשנת 2016. הירידה היא של 73%.

פעולות אכיפה, עובדים ישראלים לפי שנה וסוג פעולה



בדיקה של מספר פעולות אכיפת זכויות מהגרי העבודה מראה שבשנה האחרונה היא נשחקה כליל, עד למספרים זעומים. בשנת 2016 עמדו מספר ההתראות המנהליות שקבלו מעסיקים בגין העסקה שלא כדין מהגרי עבודה על 1,448, לעומת 156 בשנה החולפת. המשמעות היא ירידה של 89%!

פעולות אכיפה, מהגרי עבודה לפי שנה וסוג פעולה



מנהל האסדרה עוזר למעסיקים במקום לעובדות ולעובדים

לפי דו"ח המנהל, הסיבה המרכזית לירידה באכיפת זכויות העובדות והעובדים הינה הפניית משאבי אכיפה לפניות מעסיקים שעניינן הוא הצורך בפיטורי עובדים ובצמצום היקפי משרה של נשים בהיריון, אשר מצריכים אישור מיוחד.

לפי נתוני המנהל בשנת 2020 התקבלו סה"כ 21,023 בקשות – לפיטורים, צמצום היקף משרה ושכר או חל"ת עבור נשים בהיריון, במהלך טיפולי פוריות, לאחר לידה או בתהליך פונדקאות.

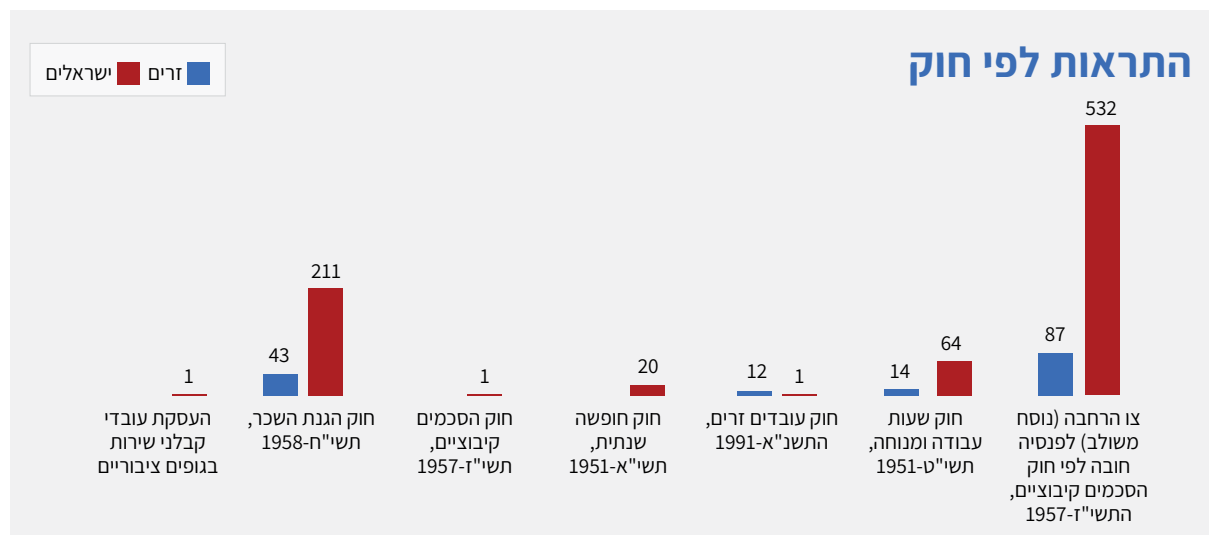
מתוך 21,023 הבקשות, התקבלו 18,379 החלטות (היתר או סירוב), נסגרו 2,553 בקשות בגין אי השלמת מסמכים, היעדר סמכות להתיר פיטורין במהלך חופשת לידה או במשך 60 יום לאחר החזרה מחופשת לידה, היעדר תחולה לחוק, משיכת הבקשה או הסכם קיבוצי. 91 בקשות הועברו להמשך טיפול בשנת 2021.

מבין מהבקשות לפיטורי נשים בהיריון שטופלו, 82% התקבלו. מבין הבקשות לצמצום היקף משרה ושכר של נשים בהיריון שטופלו, 98% התקבלו. מבין הבקשות להוצאה לחל"ת של נשים בהיריון שטופלו, 95% התקבלו.

המשמעות של נתונים אלה ברורה: בזמן שהמנהל פתח בחקירה של 1064 מעסיקים בלבד, הוא טיפל ב-21,023 בקשות של מעסיקים שפגעו בעובדות.

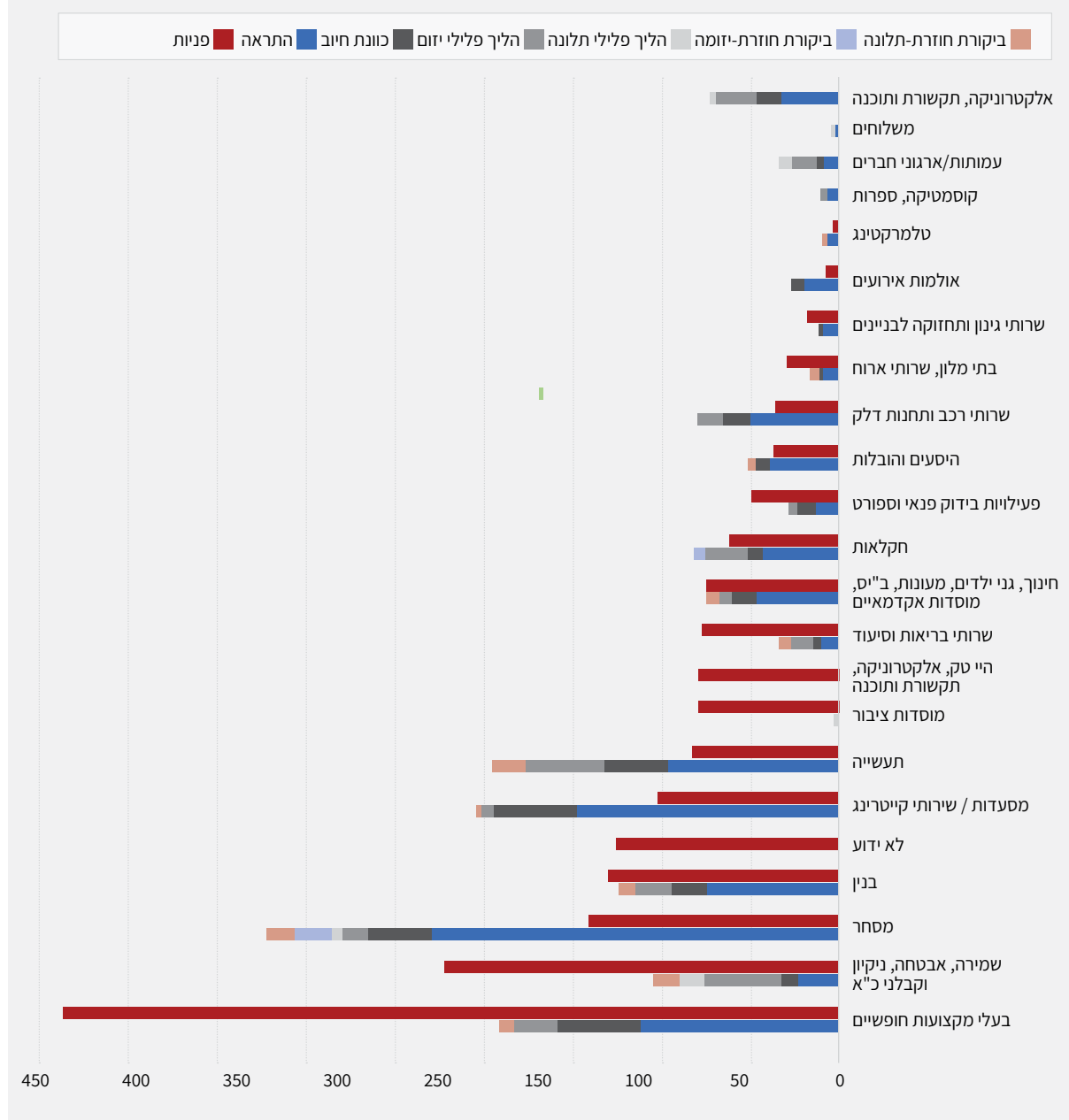
ניתוח פעילויות האכיפה של המנהל

הניתוח הבא בוחן את פעילות האכיפה של המנהל בשנת 2020, לפי תחומי העיסוק של העובדות/ים, החוק שנאכף, והחיבור בין השניים. ניתוח זה אינו כולל כמובן את טיפול המנהל בבקשות להיתר פיטורין/יציאה לחל"ת של נשים בהיריון. יצוין כי לנוכח מספר פעולות האכיפה הדל, לא ניתן להסיק מסקנות נחרצות מניתוח זה, אך ניתן לשרטט בעזרתו תמונת מצב.



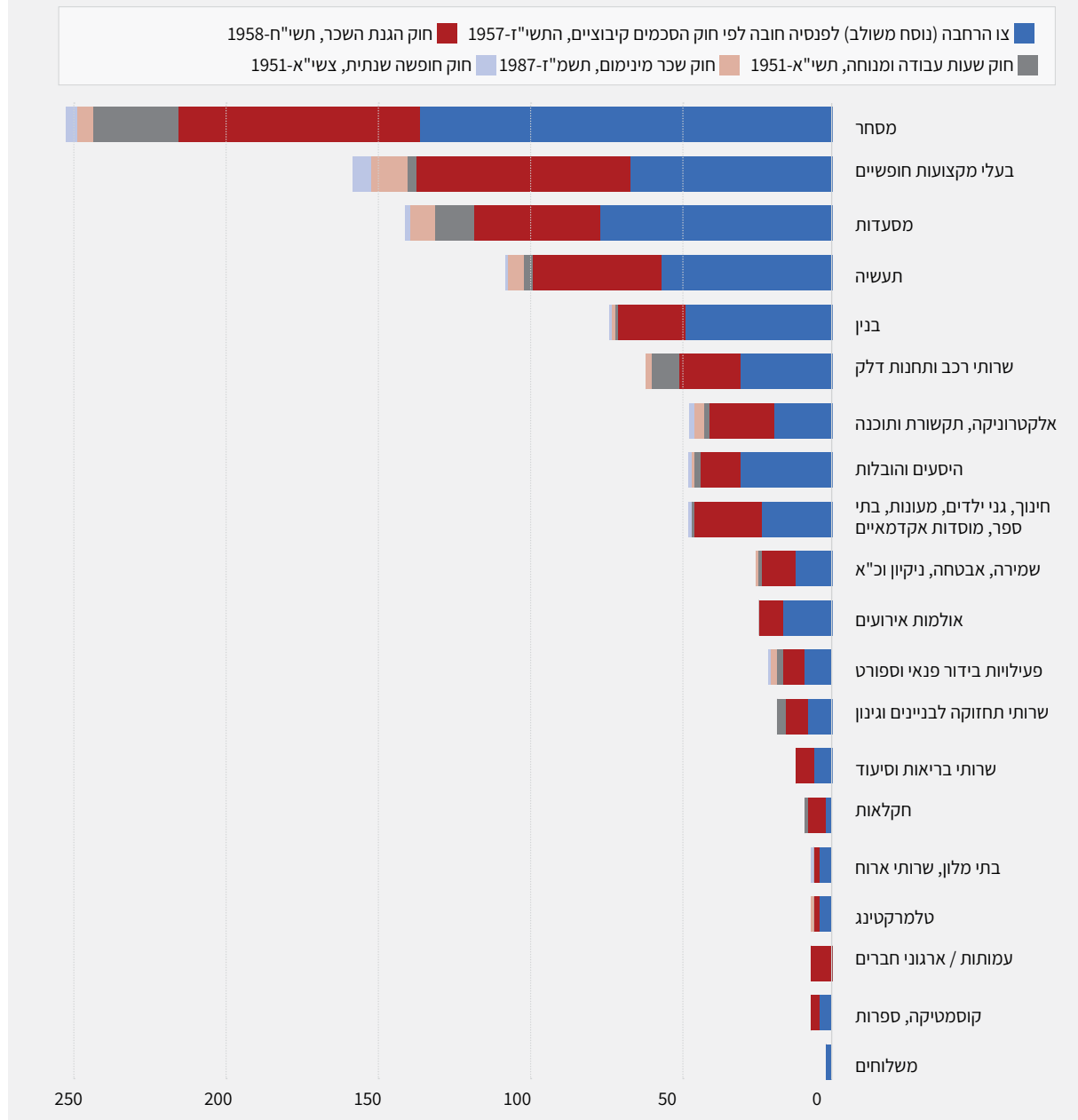
בקרב עובדים ישראלים, כמעט 20% מההתראות מתוקף חוק הגנת השכר, ניתנו על הלנת שכר אך רק 0.005% מהקנסות ניתנו על הלנה.

תלונות וסוגי אכיפה לפי תחומי עיסוק



עיקר הפעילות נעשה בתחום המסחר, בעלי מקצועות חופשיים והסעדה. עם זאת, לא ברור האם מדובר בתחום העיסוק של המעסיק או של העובד ואפיון הקטגוריות אינו ניתן לסיווג לפי משלחי יד או ענפים כלכליים.

פעילות מנהלית לפי חוק ותחום עיסוק



***התוצאות בגרף זה מוצגות עבור עובדים ישראלים בלבד משום שמהגרי עבודה מרוכזים בענפים מסוימים - בניין, חקלאות והסעדה.**

למרות האכיפה הדלה, ניתן לזהות מתוך הנתונים את החוקים שנאכפים יותר מאחרים, ואת הענפים בהם יש אכיפה. מתוך פילוח ההתראות לפי חוק, ניתן לראות באופן מובהק כי החוק שבגין הפרתו ניתנו יותר התראות הוא חוק צו הרחבה (נוסח משולב) לפנסיה חובה לפי חוק הסכמים קיבוציים. חוק זה ניתן לאכוף בקלות יחסית על ידי הצלבת נתונים עם רשויות מדינה רלוונטיות. במקרה זה, תלונה על היעדר ביטוח פנסיוני יכולה להיבדק באופן ישיר באגף שוק ההון והביטוח במשרד האוצר. בכל הנוגע לתחום עיסוק ניתן לראות בבירור כי הענפים בהם קיימת אכיפה מוגברת הם מסחר, מקצועות חופשיים ומסעדות.

ישראלים		זרים		חוק/סעיף/תחום עיסוק
כוונת חיוב		כוונת חיוב		
בסכום ₪	סה"כ	בסכום ₪	סה"כ	
23,558,031	180	5,180,749	29	חוק הגנת השכר, תשי"ח - 1958
23,465,911	178	5,001,899	27	אי העברת סכומים שנוכו למי שלו יועדו או העביר באיחור
71,600	1	178,850	2	מעסיק שלא שילם לעובדו שכר עד ליום הקובע (הלנת שכר)
20,520	1			ניכוי סכומים משכרו של עובד בניגוד לחוק
6,876,968	24	3,124,170	5	צו הרחבה (נוסח משולב) לפנסיה חובה לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז - 1957
2,764,855	41	718,200	5	חוק שכר מינימום, תשמ"ז - 1987
394,905	7			אי תשלום שכר מינימום ע"י מעסיק לנער
2,369,950	34	718,200	5	אי תשלום שכר מינימום ע"י מעסיק לעובד

קנסות מנהליים ניתנו על הפרות של שלושה חוקים המוצגים בסדר עולה של סך הקנסות: הגנת השכר, חובת ביטוח פנסיוני, שכר מינימום. אין פילוח לפי אכיפה יזומה או תלונה. בחינת ההליכים הפליליים בנוגעים לעובדים ישראלים מראה שבתחום הגנת השכר ושכר מינימום, עיקר הפעילות היא על בסיס תלונות. 14 מתוך 17 הליכים פליליים בתחום הגנת השכר הם בעקבות תלונה וכל עשרת ההליכים הפליליים בנושא שכר מינימום נפתחו בעקבות תלונה.

בניגוד להמלצות דו"ח מבקר המדינה אין אכיפה יזומה

"למרות שני דו"חות קודמים של מבקר המדינה על פעילותו של מינהל אסדרה ואכיפה, ליקויים משמעותיים שכבר עלו עודם מתקיימים: תכנית העבודה אינה מבוססת על נתונים ומחקר לגבי הענפים, משלחי היד ותתי-המגזרים שבהם קיימים השיעורים הגבוהים ביותר של עובדים בשכר נמוך ושל הפרות

זכויות עובדים; יחידת המודיעין אינה מאוישת כנדרש ותפוקות המודיעין במינהל מועטות; לא נקבעו יעדים כמותיים שיאפשרו בקרה על האכיפה; ומערכת המיחשוב עודנה מיושנת ואינה מאפשרת למטה המינהל להפיק דוחות מנהליים עם נתונים עדכניים ושוטפים, הדרושים לבקרה על פעולות המינהל ותפוקותיו ולקביעת יעדים מבוססי נתונים".

ציטוט זה לקוח [מדו"ח מבקר המדינה אשר פורסם במאי 2015](#). למרבה צער, גם לאחר חלוף השנים, הנתונים מראים כי תמונת המצב לא רק שלא השתפרה כנדרש, אלא הורעה מאד. העובדות והעובדים, בשכר נמוך בפרט, הינם שקופים. האכיפה אינה אכיפה ממוקדת, מבוססת מידע ונתונים, שמטרתה לפעול לטובת העובדות והעובדים שזכויותיהם מופרות יותר מאלו של אחרים. האכיפה הדלה ממילא, גם אינה ממוקדת, ואינה דואגת לאלה שצריך לדאוג להם יותר מכל.

אימוץ ויישום דו"ח מבקר המדינה הוא צעד ראשון הכרחי בכדי לדאוג לעובדות ולעובדים. בתוך כך, המלצה מרכזית ומשמעותית אשר ברצוננו לשים עליה דגש בנייר עמדה זה: קידום אכיפה יזומה ואסטרטגית, המבוססת מחקר יישומי ומשתמשת בצמתי אכיפה בין רשויות, בכדי לטייב את האכיפה ככל שניתן.

בעיה מרכזית אשר מלווה היום את רשויות האכיפה היא כי לא עומד לרשותה מידע אודות היקף ועומק הפרות דיני העבודה במשק. בהיעדר ידע מסוג זה מתקשה המנהל לייצר אסטרטגיית אכיפה שתבטיח ניצול יעיל של האמצעים שעומדים לרשות המנהל. להלן כמה כיוונים, ראשוניים, שיכולים להתחיל ולייצר מערכת אכיפה ממוקדת, מבוססת מידע ויעילה יותר.

מה ניתן לעשות? קודם איסוף נתונים

איסוף מידע דרך תלונות - גופים שונים, בהם רשויות מקומיות, ההסתדרות, ארגוני מגזר שלישי ואחרים, מקבלים לידיהם תלונות מידי עובדות ועובדים. ניתן לעבד תלונות ולסמן מגמות של הפרת זכויות עובדות ועובדים. איסוף של כלל התלונות על ידי המינהל מדי שנה, תוך פילוח סוגי ההפרות, הענפים הכלכליים, המקצועות ומאפייני העובדים יכלו לספק תמונה מהימנה אודות דפוסי העסקה בעייתיים ופוגעניים, ולגבי ענפים ואוכלוסיות שבהם יש חשש גובר להפרת דיני עבודה.

לשם קבלת תמונת מצב מהימנה של דפוסים אלו, על הרשות לייצר פורמט אחיד, הכולל הגדרות ברורות של המאפיינים הרלוונטיים, ולהטמיעו במערכות השונות. כיום, גם נתוני הרשות עצמה המוצגים בדו"ח זה, מסווגים את פעולות המינהל לפי תחום עיסוק, ללא התייחסות וכיול של ענפים/משלחי היד של העובדים. לכן לא ניתן להשוות בין גופים, ובין ממצאים אלה לבין הנתונים אודות כוח העבודה במדינה ממקורות אחרים, כגון סקרי כ"א, והכנסות ונתונים אדמיניסטרטיביים.

עריכת סקרים - הוספת מודולת זכויות בעבודה בסקר כוח אדם של הלמ"ס (או לחילופין עריכת סקר עצמאי ומקצועי), כדי לקבל תמונה כוללת של מצב זכויות העובדים בישראל. ראוי להשתמש בכלי המרכזי שממנו נגזרים מאפייני שוק העבודה - סקר כוח אדם של הלמ"ס (או לחילופין סקר הכנסות-הוצאות). על הרשות לקדם יחד עם הלמ"ס הוספת מודולת שאלות הנוגעות לשמירה על זכויות שיהווה חלק מהשאלון הקבוע של הסקר. למשל: "האם המשכורת שלך נכנסת בקביעות באותו התאריך מדי חודש?" או "האם קרה בשנה האחרונה שהמעסיק שילם פחות ממה שציפית?" וכו'.

שימוש בנתונים מנהליים - בכדי למקד אכיפה סביב ענפים/אזורים/סוג מעסיקים יש לזהות הפרות פוטנציאליות. נתונים מנהליים קיימים יכולים לסייע בזיהוי זה. לדוגמא, מתוך נתוני הביטוח הלאומי, ניתן למצוא את מספר הנשים שהחליפו מקום עבודה בחודשיים שעברו לאחר החזרה מחופשת לידה. זהו אינדיקטור להפרה של החוק האוסר לפטר נשים לאחר חופשת לידה. למשל, יצירת קובץ המאחד נתונים אודות קופות פנסיה (רשות ההון) עם "מצבת" העובדים (מס הכנסה) – אינדיקטור להפרת חוק פנסיה חובה.

קו לעובד /
Worker's Hotline
عنوان العامل /