

קו לעובד מציג:

דו"ח מצב:

עשור לחוק להגברת האכיפה – מדוע הפוטנציאל לא ממומש?

עו"ד דיאנה בארון, עו"ד נוגה דגן בוזגלו

תוכן עניינים:

2. מבוא: הרקע לחקיקת החוק
1. מטרת האכיפה המדינתית
2. אכיפה מנהלית
3. חלק א': החוק להגברת אכיפה
1. עיקרי החוק
2. בעיות בחוק המשליכות על יישומו
7. חלק ב': פעילות מינהל ההסדרה והאכיפה
1. ירידה בהיקף פעילות המינהל
2. אכיפה מועטה נגד מזמיני שירותים
3. העדפת התראות מנהליות על הטלת עיצומים כספיים
4. משאבי המינהל התכווצו
5. הגשת תלונות מקוונות רק בשפה העברית
6. אכיפה לפי ענפים
7. אכיפה יזומה מבוססת נתונים
17. חלק ג': המלצות

בשנת 2022 צוין עשור לכניסתו לתוקף של החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב-2011 (להלן: "החוק" או "החוק להגברת אכיפה"). כשנחקק, החוק להגברת אכיפה הציג מהפכה באכיפת זכויות עובדים בכמה מישורים, במיוחד בתחום ההגנה על העובדים הפגיעים והמוחלשים במשק הישראלי, בדגש על עובדי קבלן בענפי הניקיון, השמירה והאבטחה וההסעדה.

עם זאת, במלאת עשור לחוק, נמצא שהפרות הזכויות עדיין נפוצות, אפילו בקרב משרדי הממשלה. כך למשל עולה מדו"ח החשב הכללי מיום 12/3/2023: סקר בקרב עובדי קבלן המועסקים במשרדי הממשלה בענפים עליהם חל החוק להגברת אכיפה מצא כי בשנת 2020 כ-44% מ-2500 העובדים שנבדקו במדגם סבלו מהפרות זכויותיהם, כאשר סכום הפרות הגיע ל-2 מיליון ₪¹. מדובר בשיעור גבוה של עובדים שנפגעו, למרות שחל עליהם החוק להגברת האכיפה וחרף ביקורות של החשב הכללי.

נשאלת השאלה אם כן, מדוע הפוטנציאל של החוק להגברת אכיפה לא ממומש?

דו"ח מצב זה יבחן את החוק ואת יישומו, במלאת עשור לחוק. במסגרת הדו"ח נצביע על קשיים בחוק וביישומו, וכן נבחן את פעילות האכיפה של זרוע האכיפה במשרד העבודה (להלן: "מינהל האכיפה" או "המינהל"). כמו כן נמליץ על צעדים לייעול מערך האכיפה.

¹ משרד האוצר, החשב הכללי, דו"ח ביקורת זכויות עובדי שמירה, אבטחה, ניקיון והסעדה המועסקים במשרדי הממשלה באמצעות חברות חיצוניות, 12/3/2023.

1. מטרת האכיפה המדינתית

אכיפה מדינתית נחלקת לשלוש: אכיפה פלילית באמצעות הגשת כתבי אישום, אכיפה אזרחית באמצעות הגשת תביעות נגד מפרי חוק, ואכיפה מנהלית באמצעות הטלת עיצומים כספיים או קנסות, התראות מנהליות, הגבלת היכולת לגשת למכרזים ממשלתיים ועוד. חשיבותה של אכיפה מדינתית בתחום דיני עבודה נגזרת ממצבו של שוק העבודה בישראל והיא חיונית במיוחד עבור כמה סוגים של עובדים²: עובדים שאינם מיוצגים על ידי איגודי עובדים; עובדים בשוק העבודה השניוני הכוללים מועסקים בצורות העסקה בלתי שגרתיות כגון עובדי קבלן; עובדים בשכר נמוך בענפי השירותים, הבניין והחקלאות; קבוצות עובדים פגיעים כגון עובדים פלסטינים ומהגרי עבודה המועסקים בשולי שוק העבודה.

בשנים שקדמו לחוק להגברת האכיפה התקיימו 2 ועדות שעסקו בסוגיית האכיפה. אלה הצביעו על הצורך בערוצי אכיפה מדינתית והדגישו את חשיבותם להתמודדות עם תופעה שהפכה רווחת בשנות ה-90 של עובדים עניים, רבים מהם הועסקו בתבנית העסקה של מיקור חוץ, דהיינו על ידי קבלני שירותים, בעיקר בענפי הניקיון, השמירה והאבטחה וההסעדה.³ העסקת עובדים בתבנית של מיקור חוץ (outsourcing) מנתקת את יחסי העבודה הישירים בין העובד למעביד שהוא מזמין שירות ומעבירה את האחריות לניהול העובדים ולתשלום שכרם לקבלן שירותים או לקבלן כח אדם עימו מתקשר מזמין השירות. במקרים שהגיעו לבתי הדין לעבודה הפסיקה אמנם קבעה שתוטל אחריות גם על מזמיני השירות באשר לזכויות העובדים, אולם בפועל קבלני השירות הפרו את זכויות העובדים באופן תדיר, ומזמיני השירותים לא התערבו בכך. הפרת זכויות עובדי קבלן הייתה נפוצה גם בקרב המדינה שהיא המעסיק הגדול במשק של עובדי קבלן. לאור העובדה שהאכיפה האזרחית באמצעות בתי הדין לעבודה לא מנעה מראש את ההפרות ואף תרמה לעומס ניכר על בתי הדין לעבודה, עלה הצורך בהגברת האכיפה המדינתית בתחום דיני העבודה.

בשנים שחלפו מאז חקיקת החוק להגברת האכיפה, התופעה של עובדים עניים ממשיכה להתקיים. שיעור ההתאגדות בישראל ממשיך להיות נמוך, ועמד בשנת 2018 על כ-25% מהעובדים בלבד.⁴ מדובר על נתח משמעותי של שוק העבודה בו עובדים אינם מאוגדים ולחלק ניכר מהמועסקים כמעט ואין כח מיקוח. כמו כן, קביעתה של ועדת טרכטנברג, אחת מאותן ועדות שעסקו בסוגיית האכיפה, תקפה גם כיום, כעשור לאחר חקיקת החוק להגברת האכיפה. וכך נכתב בדו"ח הוועדה:

"שינויים כלל עולמיים הובילו ליצירת הסדרי העסקה אלטרנטיביים... שינויים אלה לא פסחו גם על מדינת ישראל... כניסת עובדים זרים למעגל העבודה, יצירת שוק עבודה שניוני של עובדים חלשים חסרי הגנה וזכויות, חדירה של תבניות העסקה חדשות ובלתי שגרתיות (מיקור-חוץ, עובדי קבלן, עובדים מרחוק), הגדלת הפערים בשכר וקפיצת המדרגה בהיקף האבטלה - כל אלה ערערו מהיסוד את מערכת יחסי העבודה הקיבוציים, האיצו את מגמות הביזור ביחסי העבודה והביאו להגדלת הפערים החברתיים..."

"בפועל קיימת במדינת ישראל תופעה מתמשכת ואף מתרחבת של אי ציות לחוקי המגן, לצווי הרחבה ולנורמות הללו... הפוטנציאל העיקרי לאותן הפרות הן אוכלוסיות חלשות וחסרות

² הדו"ח כתוב בלשון זכר אך מיועד לכל המגדרים.

³ דו"ח ועדת ההיגוי לאכיפת חוקי עבודה בראשות מר אלי פז, יוני 2007 ("ועדת ההיגוי"); דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג ("ועדת טרכטנברג"), ספטמבר 2011.

⁴ התאגדות עובדים בישראל בשנים 2014-2018, בנק ישראל, 2021.

מודעות שאין בכוחן להתמודד עם העוולות והעושה להן וחוששים כל העת לאובדן מקום עבודתם.⁵

בהתאמה, הנתונים העולים מפעילות מינהל האכיפה והפניות הרבות המגיעות לארגון קו לעובד מעידים על ריבוי הפרות הזכויות בקרב עובדים מוחלשים. מכאן עולה הצורך בבחינה מחדש של יעילות החוק להגברת האכיפה והמנגנונים ליישומו.

2. אכיפה מנהלית

אכיפה מנהלית מהירה ויעילה יותר מהגשת תביעות או כתבי אישום, מכיוון שהיא מאפשרת עמידה ברף הוכחה נמוך יותר לשם הטלת סנקציה, אינה כרוכה בפנייה לבית משפט ולכן דורשת פחות משאבים מדינתיים. ועדת ההיגוי לאכיפת חוקי העבודה שמונתה בשנת 2006 אימצה את מסמך ההסכמות בין ההסתדרות הכללית לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, והמליצה על אכיפה מנהלית כמתאימה יותר ליחסי העבודה המתבססים על מערכת יחסים ארוכת טווח, הסכמות הדדיות ואמון.

ארגון ה-OECD גיבש קריטריונים בינלאומיים לאכיפה יעילה, וקבע כי מרבית משאבי האכיפה המדינתית צריכים להיות מופנים למתן מענה לאוכלוסיות הפגיעות יותר, המצויות בסיכון רב יותר להפרת זכויותיהם.⁶ פעולת האכיפה המנהלית צריכה קודם כל לתת מענה לעובדים לא מאוגדים ועובדים שפנייתם לבתי הדין לעבודה כרוכה בחסמים משמעותיים שמונעים הלכה למעשה אפשרות לממש את זכויותיהם באופן עצמאי.

על רקע דיוני הוועדות והתרחבות ההעסקה במיקור חוץ נחקק החוק לאכיפת זכויות עובדים. החוק הקים ערוץ אכיפה מנהלי, ומכוחו קמו סמכויות אכיפה מנהלית למינהל ההסדרה והאכיפה במשרד העבודה. אלה כוללים סמכויות לקבל תלונות עובדים, לקיים חקירות בקרב מעסיקים ולהטיל עליהם סנקציות מנהליות. בנוסף, החל משנת 2015 פועלת במינהל יחידת מודיעין המתכללת את איסוף המידע וכן אוספת מידע ממקורות מנהליים. על בסיס זה נערכת גם אכיפה יזומה בקרב מעסיקים החשודים בהפרות זכויות עובדים.

חלק א': החוק להגברת אכיפה

1. עיקרי החוק

ביוני 2012 נכנס לתוקפו החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה. חוק זה מעניק למשרד העבודה סמכויות להטיל סנקציות על מעסיקים או מזמיני שירותים מסוימים, אשר מפרים את זכויות העובדים. מטרתו של החוק להגברת האכיפה הינה להגביר ולייעל את אכיפתם של דיני העבודה על-ידי הנהגת הליך מנהלי להטלת עיצום כספי על מעסיקים ועל מזמיני שירות בענפים מסוימים בהם מועסקים עובדים ועובדות פגיעים במיוחד. זאת לצד הרחבת האחריות האזרחית, המינהלית והפלילית של מזמיני השירות בענפים מסוימים ביחס לעובדים המועסקים באתריהם. בשפה פשוטה, החוק מגדיר מזמין שירות כמקום עבודה שמקבל שירות מקבלן שירותים, וקבלן שירותים מוגדר כמעסיק שעיקר עיסוקו הוא מתן שירות, באמצעות עובדיו, לאחרים.

א. הליך מנהלי מול מעסיקים ומול מזמיני שירות בענפים מסוימים והליך פלילי כנגד מנהלים

ההליך המנהלי הקבוע בחוק כולל התראות מנהליות והטלת עיצומים כספיים על כלל המעסיקים במשק וכן על מזמיני שירותים מקבלנים בענפי הניקיון, השמירה וההסעדה (קייטרינג). התוספת השנייה לחוק מכילה

⁵ ועדת ההיגוי, עמ' 4-6.

⁶ OECD (2018), OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>.

את רשימת חוקי המגן שהפרתם חושפת את המעסיק לעיצומים, והתוספת השלישית לחוק מפרטת את החוקים שהפרתם חושפת את מזמין השירות לעיצומים בתנאים מסוימים. החוק מפרט את שיעור העיצומים הכספיים שניתן להטיל על המעסיק בגין הפרתם באופן מדורג: ניתן להטיל התראה תחילה, אחר כך עיצום כספי בסכום שנקבע לפי שלוש דרגות חומרה בהתאם להפרה. סכום העיצומים גדל כאשר מדובר בהפרות חוזרות של חוקי העבודה. למעסיק שהוטל עליו עיצום יש אפשרות לפנות בבקשה להפחית את סכום העיצום, זכות להגיש ערר על הטלתו, וזכות לערער לבית הדין לעבודה על החלטת המינהל בערר.

כמו כן, החוק מאפשר הליך של עיצום כספי נגד מנהל כללי בתאגיד שהעסיק עובד והפר הוראה לפי החוק. בנוסף נקבעה עבירה פלילית של אחריות מנהל רשות ציבורית שהיא מעסיקה מפרה זכויות וכן נקבעה אחריות פלילית של מנהל מזמין שירות שהוא תאגיד או רשות ציבורית.

ב. הטלת אחריות אזרחית ופלילית על מזמיני שירות בענפים מסוימים

החוק קובע, כי בתנאים מסוימים מזמין שירות בענף הניקיון, ההסעדה או השמירה והאבטחה, יהיה אחראי גם על הפרת זכויותיהם של עובדי קבלן העובדים בחצרו של מזמין השירות, ויהא חשוף לעיצום כספי ולתביעה אזרחית ופלילית באופן ישיר. בתמצית, האחריות יכולה לצמוח בשל היעדר פיקוח מספיק של מזמין השירות על מתן זכויות עובדי הקבלן או במקרים בהם מזמין השירות חתם על "מכרז הפסד" עם הקבלן (כפי שנסביר בהמשך).

בצד האחריות, החוק כולל גם הגנות למזמיני שירות. כך, במקרה שמזמין השירות פועל כמפורט בחוק כדי לבדוק שעובדי הקבלן מקבלים את זכויותיהם ממעסיקם, מוענקת למזמין השירות הגנה מפני אחריות אזרחית להפרות של זכויות עובדי קבלן בחצרו. בהתאם, החוק יצר תפקיד חדש של בודקי שכר המוסמכים לבצע בדיקות תקופתיות אצל קבלנים לעניין התאמת תנאי העבודה של עובדיהם לחוקי המגן. למזמיני השירות זכות לבקש את הפחתת העיצום הכספי, זכות ערר על החלטת המינהל וכן זכות לערער לבית הדין לעבודה על החלטת המינהל בערר.

2. בעיות בחוק המשליכות על יישומו

למרות החידוש שהיה בחוק להגברת אכיפה במועד חקיקתו, עשור לאחר כניסת החוק לתוקף עולה שישנם פערים בחקיקה אשר משפיעים על האפקטיביות שלו. בנוסף, החוק במתכונתו הנוכחית אינו נותן מענה לתופעות שהתפתחו בשוק העבודה הכרוכות בהפרת זכויות עובדים, המרכזית בהן היא שרשור קבלנים, כלומר שימוש של הקבלן הזוכה במכרז בקבלני משנה תוך התנערות מזכויות עובדיהם.

א. תקנות שלא הותקנו: מניעת מכרזי הפסד וחובת בדיקות שכר על ידי מזמיני השירות

עשור לאחר חקיקת החוק להגברת האכיפה חלקים חשובים בחוק אינם מיושמים. כפי שיפורט להלן, סיבה מרכזית למימוש חלקי של הפוטנציאל של החוק היא היעדר הטלת אחריות על מזמיני שירות בפרסום מכרזים תקינים ובבדיקות שכר לקבלנים עימם הם מתקשרים משום שלא הותקנו תקנות שנקבעו בחוק לצורך יישומו.

א.1. סעיף 28 לחוק להגברת אכיפה נועד להטיל אחריות על מזמיני שירות אם פרסמו מכרז שנחשד כמכרז "הפסד". לפי ההגדרה בחוק, הכוונה למכרז שלא כולל תעריף ערך שעת העבודה והשכר המינימלי לכל עובד. לפי החוק, מזמיני השירות נדרשים להתחייב לשלם סכום מינימום עבור שעת עבודה שיבטיח כי עובדי הקבלן יקבלו שכר וזכויות סוציאליות כחוק. כמו כן, תעריפי המכרז צריכים לעמוד על סכומים שיכסו את עלויות השכר והעלויות הנוספות של הקבלן כאמור. מכרז הפסד הוא מכרז בו הקבלנים הניגשים אליו צפויים להפסיד

כסף, כאשר על מנת להבטיח את רווחיות העבודה ההפסד ככל הנראה יגולגל אל כתפי העובדים, שלא יקבלו את מלוא זכויותיהם.⁷

עם זאת, לשיטת המינהל, הטלת סנקציות מינהליות על מזמיני שירות מותנית בהתקנת תקנות שהותקנו רק לאחרונה, למעלה מעשור לאחר חקיקת החוק.⁸ התוצאה של אי חקיקת תקנות ערך שעה במשך שנים ארוכות היא היעדר הרתעה ממשית נגד מזמיני השירותים שפרסמו מכרזים גרעוניים בסכום ערך שעה שלא מאפשר תשלום מלוא הזכויות לעובדי הקבלן. **להשלמת התמונה יש לציין שהתקנת התקנות אינה מאיינת לגמרי את החשש ממכרזי הפסד. זאת לאור העובדה שהתקנות מתייחסות לערך שעת עבודה בלבד ולא לעלויות נוספות של הקבלן, לרווח שלו, או לעלויות של קבלני משנה.**

א.2. בדיקות תקופתיות על ידי בודקי שכר מוסמכים על פי סעיף 45 לחוק. שר העבודה נדרש לקבוע תקנות לעניין המועדים לביצוע הבדיקות התקופתיות שמזמיני שירות מחויבים לבצע לקבלנים עימם התקשרו כדי לוודא שעובדיהם מקבלים את מלוא זכויותיהם. התקנות אמורות להסדיר גם את אופי הבדיקות התקופתיות, אופן ביצוען, ובכלל זאת המידע והמסמכים שייבדקו במסגרתן. עם זאת, למעלה מעשור לאחר חקיקת החוק, עדיין לא הותקנו התקנות, ומשכך, סעיף 45 לחוק אינו מיושם כנדרש.⁹ לפיכך, אין היום הנחייה מחייבת לעניין מאפייני הבדיקות התקופתיות שצריך לבצע, תדירותן, והמסמכים שיש לבדוק במסגרתן.

באופן אבסורדי, **בד בבד עם המחדל בהתקנת תקנות שמטרתן הגנה על עובדים, התקינה המדינה תקנות המקלות עם המעסיקים.** בשנת 2012, בסמוך מאוד לחקיקת החוק, הותקנו תקנות להפחתת העיצומים הכספיים שמטילה המדינה על מעסיקים ביחס לקבוע בחוק.¹⁰

החוק להגברת האכיפה שם במוקד את עובדי הקבלן ומכיר בתופעה הנפוצה של הפרת זכויותיהם בשל תבנית ההעסקה הפוגענית בה הם מועסקים. אי התקנת תקנות אשר מבהירות את ערך השעה המינימלי וקובעות הסדרים לביצוע בדיקות שכר תקופתיות, חותרת תחת מטרת החוק לספק הגנה מוגברת לעובדי קבלן. על רקע זה הפחתת הקנסות למעסיקים מפרה את האיזון שיצר החוק בין זכויות עובדים ומעסיקים.

ב. היעדר כלי אכיפה כנגד חוזי הפסד והפרת זכויות בשרשור קבלנים

כאמור, אי התקנת התקנות מנעה הרתעה אפקטיבית מפרסום מכרזי הפסד. מכרזי הפסד, בתורם, יצרו עם השנים חוזי הפסד והגבירו את תופעת שרשורי קבלנים. התופעה של חוזי הפסד ושרשור קבלנים הפכה גורם מרכזי לריבוי הפרות הזכויות של עובדי קבלן בתחומים המנויים בחוק וכן בענפים נוספים שאינם מנויים בחוק כגון ענף הבנייה. הדבר קורה בשני מצבים: (1) קבלן מעריך בחסר (בטעות או בכוונה) את מספר העובדים שיידרשו לו לבצע את ההסכם עם מזמין השירות, או את העלויות הנלוות לביצוע השירות. (2) מזמין השירות קבע במכרז תמחור שאינו תואם את העלויות לביצוע השירותים בהיקף הנדרש, מה שמחייב את הקבלן להגיש הצעה מצומצמת מההיקף הנדרש. בשני המצבים או שהקבלן משלם לעובדים פחות ממה שמגיע להם או שהוא מגייס פחות עובדים ומתקשר עם קבלן משנה כדי להשלים את המחסור בידיים עובדות, תוך גלגול ההפסד לקבלן המשנה ולעובדיו. מזמין השירות מאפשר לקבלן הראשי להיעזר בקבלן משנה ומטיל על

⁷ על השלכות מכרזי הפסד על זכויות העובדים ר' בניש אבישי ורועי צרפתי, **כאשר העבודה חוזרת להיות מצרך: בחינה ביקורתית של מכרזי הפסד ברכישת שירותים עתידי כח אדם**. עיוני משפט, כרך א, ינואר 2008.

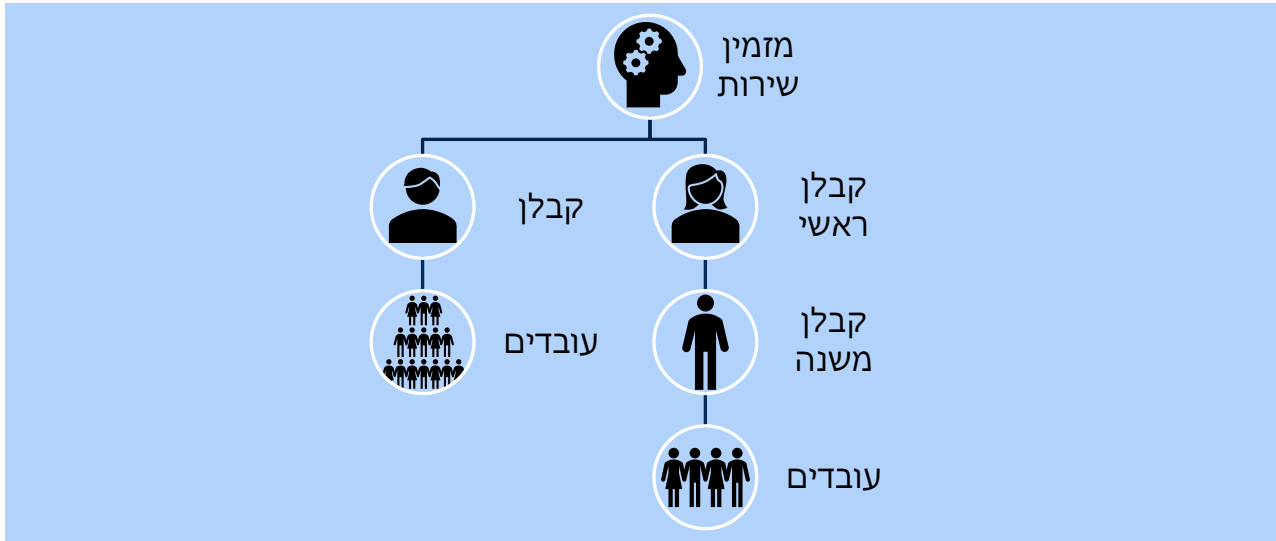
⁸ תקנות להגברת האכיפה של דיני העבודה (רכיבי השכר המרכיבים את ערך שעת עבודה וערך שעת עבודה לעובד קבלן), תשפ"ג-2023 הוגשו לוועדת העבודה והרווחה לראשונה בחודש יוני 2022, ולאחר פיזור של הכנסת הוגשו מחדש בחודש יוני 2023 ואושרו בוועדה. צפויות להיכנס לתוקף ב-1/1/2024.

⁹ טיוטה אחרונה של תקנות אלו התפרסמה לפני כעשור בשנת 2014.

¹⁰ תקנות להגברת האכיפה של דיני העבודה (הפחתה של סכום העיצום הכספי) תשע"ב-2012.

הקבלן הראשי את האחריות המלאה לכך שעובדי קבלן המשנה מקבלים את זכויותיהם. בכך למעשה מתנער מזמין השירות מחובתו החוקית לשמירה על זכויות העובדים. שילוב זה של חוזי הפסד ושרשורי קבלנים, הפך לכלי נפוץ כדי לעקוף את הוראות החוק להגברת אכיפה בדבר אחריות מזמין השירות לזכויות עובדי הקבלן עימו התקשר ומגביר את הקושי לאכוף את זכויותיהם.

תרשים 1: דוגמה לשרשור קבלנים:



התקנת תקנות ערך שעה עשויה לסייע במניעת מכרזי ההפסד אך לא תסייע לפתרון תופעת שרשורי הקבלנים. תופעה זו אינה זוכה למענה באכיפה המנהלית הקיימת היום, למרות שלעמדתנו הגדרת מזמין שירות בחוק להגברת האכיפה כוללת גם מזמין שירות במצב בו קבלן התקשר עם קבלן משנה כדי לספק לו שירותים. עם זאת, נכון להיום, המינהל לא מטיל סנקציות מנהליות או פליליות על מזמיני שירותים מזמיני שירותים במצב של שרשור קבלני, או על קבלנים ראשיים אשר מתקשרים בשרשור קבלני הפסדי שפוגע בעובדי הקצה. בחוק להגברת האכיפה אין הוראות מפורשות המתייחסות לאחריות מזמין שירות או קבלן ראשי במצב של שרשור קבלנים, או החובה לפקח על קבלני משנה.

ג. תחולת החוק מוגבלת

1. החוק אינו כולל את כל חוקי המגן ובהתאם האכיפה מכוחו אינה מלאה. החוק להגברת אכיפה מאפשר הטלת סנקציות מינהליות על מעסיקים בגין רשימת החוקים, התקנות והצווים שמופיעים בתוספת השנייה לחוק. רשימה זו כוללת הוראות כגון תשלום שכר מינימום, הוראות מחוק שעות עבודה ומנוחה שנוגעות לגמול שעות נוספות או במנוחה שבועית, מתן הפסקות, הוראות שנוגעות לתשלום דמי חופשה על פי דין, ניכויים בניגוד לחוק הגנת השכר, מסירת תלוש שכר, או הפקדה לפנסיה, וגם הוראות הנוגעות להלנת שכר או פיטורים בלא היתר בניגוד לחוק עבודת נשים. הוראות החוק שמטילות אחריות על מזמיני שירות מופיעות בתוספת השלישית לחוק, וכוללות רשימה מצומצמת יותר שמתמקדת בהפרות חמורות כמו פדיון או תשלום חופשה, שכר מינימום, הפקדה לפנסיה, תשלום דמי הבראה, תשלום גמול עבודה בשעות נוספות או במנוחה שבועית ועוד.

עם זאת, החוק לא כולל את כל חקיקת המגן ולמעשה מתמקד בעיקר בהוראות חוק אשר יש בצידן אחריות פלילית, מתוך כוונה להמיר את האחריות הפלילית הקיימת בחוק באחריות מנהלית אשר מצריכה פחות משאבים וסף הוכחה נמוך יותר. מינהל הסדרה ואכיפה אינו מטיל סנקציות על הפרות חוק אחרות כגון חוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963, חוק דמי מחלה, תשל"ו-1976 או צווי ההרחבה לעניין נסיעות והבראה.

האחרונים מופיעים באחריות של מזמין השירות אבל לא ברשימת החוקים והתקנות להטלת עיצום כספי על מעסיק לפי התוספת השנייה.

2. הפרקים שעוסקים באחריות מזמיני שירותים על עובדי הקבלנים חלים רק על ענפים מסוימים, ולא כוללים עובדי קבלן אחרים. התוספת הראשונה לחוק מגדירה על אילו ענפים יחולו הפרקים שעוסקים באחריות מזמיני שירותים על עובדי הקבלן שבחצרם. במועד חקיקת החוק להגברת האכיפה נבחרו ענפי הניקיון, השמירה והאבטחה וההסעדה מכיוון שהעובדים בענפים אלו פגיעים במיוחד להפרת זכויותיהם, ונעדרי כוח מיקוח. עם זאת, עשור לאחר חקיקת החוק להגברת אכיפה, ולאור אופיו המשתנה של שוק העבודה, עולה הצורך בבחינה מחדש של הענפים עליהם החוק חל.

כך, מזה מספר שנים שמוגשת הצעת חוק פרטית להוספת ענף הבנייה לתחולת החוק.¹¹ בענף הבנייה אכן נפוצה העסקה קבלנית שעשויה להיות אותנטית, כמו למשל התקשרות היזמים עם קבלני ביצוע שונים, כשכל אחד מהם אחראי על חלק אחר בפרויקט. עם זאת, קיים מיקור חוץ לא אותנטי שבו קבלנים בפרויקט מתקשרים עם קבלני משנה שמסייעים בהבאת כוח אדם לביצוע העבודות, אך זה לא נובע מאופי העבודה אלא ממחסור בידיים עובדות או מרצון להוזיל עלויות. התוצאה היא שבפועל קיים נתק בין עובדי הכפיים לחברות הבנייה הנושאות באחריות מזמין שירות באתרי הבנייה. בנוסף, מחקרים קשרו בין תבניות העסקה מורכבות ושרשרי קבלנים ובין פגיעה בעבודה¹², נושא אשר מתעורר במיוחד בישראל לאור ריבוי התאונות והתחלואה התעסוקתיות בישראל.¹³

עובדי הכפיים בענף הבנייה רובם ככולם עובדים מוחלשים. מדובר בעובדים פלסטינים, מהגרי עבודה, מבקשי מקלט או עובדים אזרחי ישראל ממעמד סוציו-אקונומי נמוך. בחלוף עשור לחקיקת החוק, יש מקום לקיים דיון על הענפים המנויים בתוספת הראשונה לחוק ולשקול את הרחבת החוק כך שיחול על ענפים נוספים.

חלק ב': פעילות מינהל ההסדרה והאכיפה

מעבר לקשיים המבניים בחוק להגברת האכיפה שצוינו לעיל, ישנם קשיים בעבודת המינהל אשר תורמים למימוש חלקי של הפוטנציאל של החוק להגברת האכיפה. **בשנת 2022 קו לעובד טיפל ב-3,900 תיקים, ובזכות עבודה זו, עובדים קיבלו מעל 24 מיליון ₪ בעבור שכרם וזכויותיהם הסוציאליות.** לאור ריבוי הפניות אשר ממשיכות להגיע לקו לעובד ולארגונים נוספים, לכאורה החוק להגברת אכיפה אינו מממש מספיק את הפוטנציאל שלו לסייע לעובדים המוחלשים ביותר. על כן, יש לבחון היכן ניתן למקד את עבודת המינהל על מנת לשפר את ההגנות שניתנות לעובדים ולשפר את פעולות האכיפה.

בפרק זה נבחן את נתוני מינהל ההסדרה והאכיפה בשנים 2016-2022 כפי שמתפרסמים בדו"חות שנתיים בדבר פעולות האכיפה, לפי אילו חוקים ובאילו ענפים, כמו גם פירוט חלק מהפעולות שנעשו כדי למנוע את הישנותן של הפרות. יתר הנתונים לקוחים מתוך מענים לבקשות חופש מידע שהגיש קו לעובד.

יש לציין לטובה כי בשנים האחרונות המינהל החל במעקב אחר השבת כספים לעובדים על ידי מעסיקים שהפרו את זכויותיהם. כאשר מעסיק הוכיח כי השיב כספים לכלל העובדים במפעלו, ולא רק לאותם עובדים שנבדקו בביקורת, הדבר מביא לביטול הסנקציה. לפי דו"חות המינהל בשנת 2022 הושבו כ-20.3 מיליון ₪ לכ-

¹¹ ראו למושל הצעת חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה (תיקון - עבירות בתחום הבטיחות בענף הבניין), התשע"ז-2016; ושלוש הצעות פרטיות בכנסת ה-25 תחת השם הצעת חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה (תיקון - הפרות בטיחות בעבודה בתחום הבנייה).

¹² ILO, *Emerging risks and new patterns of prevention in a changing world of work*, 2010.

¹³ קו לעובד, סיכום שנת 2022 בבטיחות בעבודה, 2/1/2023; קו לעובד, משבר התחלואה התעסוקתית בישראל, 2021.

4,550 עובדים. בשנת 2021 הושבו כ-20.1 מיליון ש"ח לכ-1,930 עובדים.¹⁴ עם זאת, למרות ההישג בהשבת הכספים לעובדים, ביטול הסנקציות הוא ראוי אם הוא מונע הפרות זכויות העובדים לטווח ארוך. כפי שיפורט להלן, מדיניות המינהל (ובכלל זאת העדפת הטלת התראות מנהליות על פני עיצומים כספיים, מיעוט ביקורות חוזרות של מעסיקים, היעדר אוטומציה של עבודת יחידת המודיעין) כמו גם ירידה בהיקף פעילות המינהל ובמשאבים המוקצים לפעילותו ומחסור במשאבים ובכח אדם לפיקוח, מובילים לכך שלמעסיק אין מספיק תמריצים לא להפר את החוק שוב בעתיד.

1. ירידה בהיקף פעילות המינהל

בחינה השוואתית של נתוני המינהל מצביעה על מגמת ירידה בהיקף הפעילות, למעט מספר כתבי אישום שהוגשו, שעלה בהשוואה לשנת 2016. מנתוני האכיפה של המינהל בשנים האחרונות עולה כי עיקר פעילות המינהל כלפי מעסיקים מתמקדת בהטלת התראות מנהליות, בעוד מספר העיצומים הכספיים שמוטלים על מעסיקים נמוך משמעותית. בנוסף, חלה ירידה דרסטית במספר הביקורות החוזרות שעורך המינהל. שני אלה פוגעים ביעילות האכיפה של המינהל שכן אינם מרתיעים מספיק את המעסיקים מביצוע הפרות חוזרות בידיעה שאין מחיר כלכלי להפרת זכויות עובדים. מכיוון שלא נערך מעקב אחר מעסיקים שהפרו את זכויות עובדיהם נוצר תמריץ להפרות חוזרות בקרב מעסיקים.

לוח 1: נתוני האכיפה של המינהל לאכיפה של זכויות עובדים לפי סוג פעולה 2016-2022

שנה	פניות	התראות	כוונה להטיל עיצומים	סכום שהוטל בפועל	עיצומים פתיחת תיקי חקירה מנהלית	פתיחת תיקי חקירה פלילית	כתבי אישום	ביקורות חוזרות
2022 ¹⁵	2299	2297	522	67,996,422	1963	67	110	34
2021 ¹⁶	2074	2045	676	74,031,773	2428	146	134	34
2020 ¹⁷	1648	835	245	55,242,643	1064	144	118	112
2019	2069	2827	915	171,616,119	2329	152	161	820
2018	2030	3715	612	82,141,920	2467	148	78	1080
2017	2329	4219	427	43,643,110	2070	145	99	786
2016	2960	3429	315	31,507,400	2855	156	94	44

הערות:

1. נתוני המענים לבקשות חופש המידע שהגיש קו לעובד למינהל האכיפה וההסדרה לגבי פניות אינם עקביים. הנתונים המוצגים בטבלה חושבו על סמך המידע שנמסר בפילוח לפי חוקים בכל שנה.

¹⁴ מינהל האכיפה וההסדרה, דו"ח סיכום פעילות לשנת 2021 ולשנת 2022.

¹⁵ הנתונים לשנה 2022 מתוך מענים לבקשות חופש המידע שהגיש קו לעובד, למעט הנתונים 'פתיחת תיקי חקירה מנהלית', 'פתיחת תיקי חקירה פלילית', ו'כתבי אישום' הלקוחים מתוך הדו"ח השנתי של המינהל.

¹⁶ הנתונים לשנת 2021 מתוך הדו"ח השנתי של המינהל, למעט הנתונים 'פניות', 'כתבי אישום' ו'ביקורות חוזרות' שנלקחו מתוך מענים לבקשות חופש המידע שהגיש קו לעובד.

¹⁷ הנתונים לשנים 2016-2020 מתוך מענים לבקשות חופש המידע שהגיש קו לעובד, למעט הנתונים 'סכום עיצומים שהוטל בפועל', 'פתיחת תיקי חקירה מנהלית' ו'כתבי אישום' המופיעים בדו"חות השנתיים של המינהל.

2. אין התאמה בין נתוני פתיחת חקירות פליליות והגשת כתבי אישום משום שהאחרונים מבשלים לאחר זמן, קרי לא בהכרח באותה שנה בה נפתחה החקירה הפלילית.

3. בשנת 2021 נעשה שימוש בנתון המינהל למספר 'התראות' מכיוון שהנתון שנמסר בבקשה לפי חופש המידע היה שונה משמעותית ולכן ככל הנראה פחות מהימן. בשנת 2018 נעשה שימוש בנתון לפי חופש המידע למספר 'כוונה להטיל עיצומים' על מנת לשמור על עקביות בהשוואה לשאר השנים בעמודה זו, למרות שהנתון של המינהל היה שונה במעט.

מהנתונים שהוצגו לעיל עולה כי **במרבית הפעולות חלה ירידה בפעילות המינהל**. אמנם בשנת 2022 הייתה עליה בהתראות שהוציא המינהל למעסיקים, אך בהשוואה לשנים קודמות ניכרת מגמה של ירידה במספרן. כך גם לגבי הטלת עיצומים כספיים: בשנת 2022 נרשמה ירידה במספר העיצומים: מ-676 בשנת 2021 ל-522 בשנת 2022, זאת לאחר שיא של 915 עיצומים בשנת 2019.¹⁸ בהתאם, סכום העיצומים שהוטלו נמצא בירידה מאז 2019 ועד 2022. בשנת 2019 מספר החקירות המנהליות והפליליות היה גבוה ומאז חלה ירידה במספרם. מבחינת חקירות פליליות, הרי שבשנת 2022 נפתחו פחות ממצצית החקירות בהשוואה לשנים קודמות.

הירידה המשמעותית ביותר חלה בתחום הביקורות החוזרות. מהלוח עולה שבשנת 2022 נערכו 1,195 ביקורות ראשוניות ורק 34 ביקורות חוזרות, בדומה למספר הביקורות החוזרות בשנת 2021. מספר הביקורות החוזרות ירד באופן ניכר ביחס לשנים קודמות לאחר שיא של ביקורות חוזרות בשנת 2018 (1,080 ביקורות חוזרות). **מיעוט הביקורות החוזרות משקף נקודת חולשה במנגנון האכיפה, שכן מעסיקים יודעים כי הצפי לביקורת חוזרת קטן, ולפיכך ישנו תמריץ הלכה למעשה להפרות חוזרות**. סוגיה זו עלתה בשולחן העגול שקיים המינהל בשנת 2022, שם נאמר כי בעיית מיעוט הביקורות החוזרות מתמרצת מעסיקים לנקוט ב"שיטת מצליח" – כלומר להמשיך בהפרות של זכויות העובדים בשל הידיעה שהסיכוי לביקורת חוזרת נמוך מאד.¹⁹

מנגד, מדו"ח המינהל לשנת 2022 עולה כי בשנה זו **הוטלו 133 עיצומים על נושאי משרה** מכוח החוק להגברת האכיפה.²⁰ זוהי **מגמה מבורכת** מבחינת הרתעת מעסיקים.

2. אכיפה מועטה נגד מזמיני שירותים

מהמענה לבקשות חופש מידע שהוגשו למינהל על ידי קו לעובד עולה כי בשנת 2022 מספר ההתראות המנהליות שהוטלו על קבלני שירותים וקבלני כח אדם יחד עמד בשנת 2022 על 283 התראות – מעט יותר מ-10% מסך כל ההתראות שניתנו למעסיקים בשנת 2022. על פי נתוני המינהל, לא הוטלו סנקציות כספיות על מזמיני שירותים.

לפי סעיף 16(ג) לחוק להגברת אכיפה (שחל רק על קבלני שירותים) על המינהל לשלוח הודעה למזמין השירות מקום בו ניתנה התראה מנהלית כנגד קבלן שירותים. למרות זאת, **בשנת 2022 המינהל שלח רק 49 הודעות למזמיני שירות**, ירידה ביחס לשנים קודמות. על פי נתונים שמסר המינהל, בין השנים 2017-2022 נשלחו סך הכל 639 הודעות למזמיני שירות על הפרת זכויות עובדי הקבלן שמועסקים על ידי קבלני שירות בחצריהם.

מתוך כלל ההודעות שנשלחו למזמיני שירות, רק 8 הודעות עסקו בכוונת חיוב בעיצום כספי, וכולן בוטלו לאחר זכות הטיעון של מזמין השירות. זאת למרות ריבוי הפרות על ידי קבלני שירותים. בתשובה לשאלת קו לעובד, המינהל מסר שאם הקבלן מתקן את הליקוי המינהל אינו מטיל סנקציה מנהלית על מזמין השירות. נראה שמדיניות המינהל משקפת את התפיסה שמזמין השירות הוא מפר משני, לכן יש לנהוג כלפיו יותר בסלחנות מקום בו עובד הקבלן לא קיבל את זכויותיו. מדובר בתפיסה שעומדת בסתירה לכוונת החוק

¹⁸ בשנת 2020 חלו שינויים בעבודת המינהל עקב סגרי הקורונה ולכן הנתון לא נלקח כמדד להשוואה.
¹⁹ מינהל האכיפה וההסדרה, 14/3/2023, מסקנות הליך שיתוף ציבור במלאת עשור להגברת האכיפה של דיני עבודה.
²⁰ מינהל האכיפה וההסדרה, סיכום פעילות לשנת 2022.

להגברת האכיפה. החוק ביקש להטיל אחריות על מזמיני שירותים, מתוך הבנה שהם עשויים להיות מונעי הפרות מרכזיים אם יפקחו על הקבלנים במהלך ההתקשרות עימם ויבטיחו שהאחרונים יעמדו בחובותיהם.

3. העדפת התראות מנהליות על הטלת עיצומים כספיים

בשנת 2022 הטיל המינהל 2,299 התראות מנהליות לעומת 522 עיצומים כספיים בלבד. החוקים בגינם ניתנו עיקר העיצומים היו חוק הגנת השכר (271) וחוק שכר מינימום (71) בהם התמקד המינהל בשנה זו, ובהתאם לנוהל שקבע המינהל לפיו לגבי חוקים אלה ברירת המחדל היא הטלת עיצום כספי. לגבי חוק שעות עבודה ומנוחה הוטלו בעיקר התראות - 396 - ורק 8 עיצומים, למרות שחוק זה גם הוא במיקוד המינהל.²¹ מספר ההתראות הגבוה ביותר ניתן לפי צו ההרחבה לפנסיה חובה - 1,047 התראות, אולם מספר העיצומים נמוך מאוד – רק 30 עיצומים ניתנו לפי חוק זה. זאת למרות שעל פי נתוני המינהל עצמו לאורך השנים ההפרות בתחום ההפרשות לפנסיה נרחבות, כלומר מדובר בתופעה נפוצה המוכרת למינהל.²²

לוח 2: התראות ועיצומים שהטיל המינהל לפי החוק שהופר, בשנת 2022²³

שם החוק	התראות	עיצומים	סה"כ פעולות
חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991	39	0	39
חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987	240	71	71
חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951	396	8	404
עבודת נוער – התשי"ג 1953	265	8	273
צו הרחבה (נוסח משולב) לפנסיה חובה לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957	1,017	30	1,047
החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011 (סנקציות על נושאי משרה)	0	133	133
חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958	487	271	758
חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954		1	1
חוק הודעה לעובד (תנאי עבודה), התשס"ב-2002	15	0	15
חוק הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות, התשס"א-2001	20	0	20
חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957	5	0	5
חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951	45	0	45
העסקת עובדי קבלני שרות בגופים ציבוריים	10	0	10
סה"כ	2,299	522	2,821

על פי הנוהל שאימץ משרד העבודה סמוך לחקיקת החוק, המינהל מתעדף הטלת התראות על פני עיצומים כספיים ברוב המוחלט של הפרות. עם זאת, פרשנות המינהל לחוק אינה עולה עם כוונת המחוקק ומביאה לריבוי השימוש בהתראות מנהליות ולמיעוט הטלת עיצומים. במסגרת החוק להגברת האכיפה ביקש

²¹ מינהל האכיפה וההסדרה, סיכום פעילות לשנת 2022. שם.

²² הנתונים לשנה 2022 מתוך חופשי המידע.

²³ לפי נוהל התראה מנהלית שפרסם המינהל והוזכר לעיל, בחוקים הבאים ברירת המחדל היא הטלת עיצום כספי: חוק שכר מינימום, חוק עבודת נשים, חוק הגנת השכר (באשר להוראות מסוימות) וחוק עבודת נוער (באשר להוראות מסוימות). בכל שאר החוקים ברירת המחדל היא הטלת התראה קודם כל.

המחוקק למצוא את דרך המלך שבין טיפול במעסיקים המגלים אדישות לזכויות עובדיהם או מעסיקים הפוגעים בזכויות עובדיהם ביודעין, לבין טיפול במעסיקים שטעו בתום לב בחישוב זכויות עובדיהם. **ההסדר הסופי שבו בחר המחוקק הוא מתן בכורה לשימוש בסנקציה הכספית נגד מעסיקים מפרי זכויות**, על דרך של מתן הודעת חיוב והטלת עיצום בהמשך לה – סנקציה המנויה כסנקציה הראשונה בסעיפים 3 ו-5 לחוק. **לצד זאת, הקנה המחוקק לממונה על עיצומים כספיים במינהל שיקול דעת שלא לנקוט בדרך המלך, קרי הטלת עיצומים כספיים, אלא, על אף האמור בסעיף 3, לנקוט בהליך של התראה מנהלית – וזאת כאמור בגדר חריג.**

יובהר כי התראה מנהלית כשלעצמה אינה סנקציה שכן אינה מרתיעה מעסיקים ואין לה תג מחיר, במיוחד כאשר לא נערך מעקב בדמות ביקורות חוזרות אצל מעסיקים שקבלו התראות מנהליות.

כמו כן, **הטלת עיצום אינה סנקציה אוטומטית ומיידית** – קודם להטלת העיצום ניתנת למעסיק הודעה על כוונה להטילו, למעסיק יש זכות טיעון לפי סעיף 6 לחוק והוא יכול להביא לביטול ההודעה או להפחתת העיצום לפי סעיף 8 לחוק. המעסיק גם זכאי להגיש ערר על החלטת המינהל לפי סעיף 18 לחוק ולאחר מכן להגיש ערעור לבית הדין על החלטת המינהל לפי סעיף 21 לחוק. הסדר זה כשלעצמו מבטא איזונים ראויים, אולם באופן מעשי הוא מייצר מנגנון בירוקרטי ממושך עד להטלת עיצום כספי. **הסרבול הבירוקרטי הוא אחד הגורמים שעשויים להסביר את מיעוט העיצומים שמטיל המינהל ביחס להתראות.**

הניסיון שהצטבר מתלונות שהוגשו למינהל על ידי קו לעובד מלמד שגם הליך ההתראה המנהלית אורך זמן. זאת בשל ניסיונות רבים מצד המפקחים להשיג את המעסיק שאינו משתף פעולה ומתן הזדמנויות לתיקון ההפרה – כל זאת רק עד להוצאת התראה, שכאמור כוחה חלש בהרתעת מעסיקים המפרים את החוק ביודעין. הפנייה למסלול התראות מנהליות חלה אף במקרים בהם העביר קו לעובד תלונות למינהל, גם כאשר התלונה הוגשה לאחר פניה למעסיקים ויידועם לגבי הפרות זכויות עובדים שנמצאו, ומשכך אי תיקון הטעות אינו נעשה בתום לב.

בפועל, החריג לכלל הפך לכלל. **בנוהל שפרסם המינהל זמן קצר לאחר חקיקת החוק, הפכה ההתראה המנהלית להיות המתווה העיקרי בטיפול במעסיקים מפרי זכויות בה נוקט הממונה**. נוכח פרשנות המינהל לחוק בנוהל שפורסם, לא ניתן כיום להטיל עיצום כספי על מעסיק ביחס למה שנמצא כ"הפרה ראשונה", למעט בקשר להוראות ספורות שנקבעו בנספח ב' לנוהל.²⁵ זאת כאשר בשנים האחרונות נערכות מעט מאד ביקורות חוזרות של מעסיקים. נוצר מצב שבו יש עדיפות להטלת התראות והזנחה של הסנקציה העיקרית בחוק שהיא עיצום כספי.

זאת ועוד, הניסיון מלמד שריבוי ההתראות המנהליות ומיעוט העיצומים משליך גם על עבודתן של רשויות אכיפה אחרות. כך למשל, רשות האוכלוסין וההגירה, בבואה להפעיל את שיקול דעתה ביחס להפרת זכויותיהם של מהגרי עבודה ברישיון, נסמכת על בחירת המינהל להטיל התראה מנהלית כראיה לכך שהפרת הזכויות לא הייתה חמורה. זאת למרות שההעדפה לטפל במעסיקים מפרי זכויות באמצעות משלוח התראות חלה גם על הפרות של זכויות עובדים שלא ייתכן כי נעשו בתום לב. דוגמאות בולטות לכך הן דרישת מעסיקים להפקדת ערובות מצד העובד; אי פדיון ימי חופשה; מניפולציות בדו"חות נוכחות כדי להתחמק מתשלום גמול שעות נוספות ועוד.

²⁵ הוראות מסוימות ביחס להעסקת נוער, פיטורי עובדת או פגיעה בה בניגוד לחוק עבודת נשים, אי תשלום שכר מינימום, ואי העברת ניכוי ליעדו ככל שחלפו 3 חודשים מאז הניכוי.

חסרון נוסף של הליך ההתראות המנהליות הוא, שבניגוד לעיצומים כספיים, התראות אינן מפורסמות על ידי המינהל. בעוד שסעיף 17 לחוק קובע שעיצומים כספיים יפורסמו על ידי הממונה, אין חובה דומה על התראות מנהליות. היעדר השקיפות פוגע בזכות הציבור לדעת, ויש בכך כדי לפגוע במידת ההרתעה שיש להתראות המנהליות. גם מסיבה זו העדפת התראות מנהליות מקלה עם המעסיקים ופוגעת באפקטיביות של החוק להגברת האכיפה.

העדפת התראה מנהלית על פני הטלת עיצומים כספיים עלולה להוות תמריץ להפרות חוזרות מצד אותו מעסיק ולהפוך את הפגיעה בזכויות העובדים ל"פגיעה כדאית" מבחינה כלכלית.²⁶ דברים דומים עלו גם בהליך שיתוף הציבור שערך המינהל בשנת 2022 לכבוד עשור לחקיקת החוק. במסגרת ההליך עלה שכ-50% מהמשיבים סברו שהתראות מייצרות שינוי התנהגות, דהיינו תיקון ההפרה והימנעות מהפרה בעתיד, וכשליש מהמשיבים סברו שהתראות מביאות לתיקון ההפרה עבור העובדים שנבדקו בלבד. רק כחמישית מהמשיבים סברו כי ההתראות מביאות לתיקון המצב לגבי כלל העובדים.²⁷ נציגי עובדים שהשתתפו במפגשים שנערכו טענו כי ההתראות אינן מרתיעות, נתפסות אצל מעסיקים כחסרות משמעות, בעוד שנציגי מעסיקים ראו בהן כלי אפקטיבי.²⁸ לעומת זאת, מרבית המשתתפים תמכו בכך שהעיצומים מהווים כלי אפקטיבי והוגן וכי פגיעה בכיס היא המרתיעה ביותר. עם זאת, עלו הצעות לתיקון אופן הטלתם של העיצומים כך שתהיה התחשבות בעסקים קטנים וחדשים והחמרה עם חברות גדולות.²⁹

מדיניות זו של נקיטת גישה מקלה ביחס למעסיקים הייתה אולי ראויה לזמנו, סמוך לאחר חקיקת החוק, אולם בחלוף עשור יש מקום לשקול מחדש את מדיניות המינהל.³⁰ לאור פערי הכוחות בין העובד ובין המעסיק, העדפת המעסיקים פוגעת אנושות ביכולת ההרתעה והאכיפה של זכויות עובדים על ידי המינהל. מדיניות ראויה צריכה להיות מתן עדיפות להטלת עיצום כספי למעט במקרים בהם הממונה סבר שנסיונות העניין מלמדות על טעות בתום לב מצד המעסיק. דרך המלך לטיפול בהפרות זכויות עובדים צריכה להיות המצאת הודעה על כוונת חיוב, כאשר רק במקרים בהם מצא המפקח כי מדובר בהפרה שנעשתה בתום לב מצד המעסיק, ולאחר תחקור הנסיבות ושמיעת העובד – רק אז יש לעשות שימוש בהתראות מנהליות. הסדר כזה מבטא איזון ראוי בין כוונת המחוקק והצורך בגישה מקלה למעסיקים שטעו בתום לב. זאת במיוחד על רקע משאבי האכיפה המוגבלים של המינהל.

4. משאבי המינהל התכופים

בעיה מרכזית היא המחסור במשאבים המופנים לאכיפה והפחתת תקציב המינהל בשנים האחרונות, זאת לצד קושי באיזון התקנים הקיימים במינהל שהביא, ככל הנראה, להפחתה בתקן.

כפי שניתן לראות להלן, תקציב מינהל האכיפה ירד בחדות בשנים האחרונות, ככל הנראה בשל חוסר יכולתו לנצל את התקציב בשנים הקודמות. אמנם בשנים 2021 ו-2022 חלה עליה קלה בתקציב לאחר שפל בשנת 2020, אולם ביחס לשנת 2016 מדובר על ירידה של כ-62%. מנתוני הביצוע לשנים 2016-2019 ניתן לראות כי המינהל לא הצליח לנצל חלק גדול מתקציבו.

²⁶ יש לציין, שלפי דו"חות המינהל בשנת 2022 הושבו כ-20.3 מיליון ₪ לעובדים בעקבות פעילות האכיפה, אך לא ברור בעקבות אילו פעולות, וייתכן שחלק מהפעולות כוללות גם התראות מנהליות.

²⁷ מינהל האכיפה וההסדרה, 14/3/2023, מסקנות הליך שיתוף ציבור במלאת עשור להגברת האכיפה של דיני עבודה, עמ' 10.

²⁸ שם בעמ' 8.

²⁹ שם בעמ' 11-13.

³⁰ בתאריך 1/6/2023 קו לעובד פנה יחד עם ארגוני חברה אזרחית נוספים (האגודה לזכויות האזרח, איתך מעכי והקליניקה לזכויות עובדים באוניברסיטת תל אביב) בבקשה לשקול מחדש את מדיניות המינהל בנושא זה. פנייה כאמור עדיין לא נענתה.

שנה	תקציב המינהל בש"ח	ביצוע התקציב (לא ממודד)
2022	7,550,000	-
2021	7,986,000	-
2020	5,330,000	-
2019	12,209,000	7,699,000
2018	17,493,000	7,582,668
2017	16,417,000	7,976,428
2016	17,206,000	7,598,812

ישראל אשררה את אמנה 81 של ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) אשר קובעת שעל המדינות לקבוע תקן מפקחים מותאם למספרם, גודלם והמאפיינים של מקומות העבודה הנתונים לפיקוח כמו גם סוגי העובדים המועסקים במקום העבודה ומורכבות החקיקה הנאכפת. שיקול הדעת לקביעת תקן המפקחים מצוי בידי כל מדינה, אך ארגון העבודה הבינלאומי קבע תקן מומלץ, שאומץ גם על ידי ה-OECD, העומד על מפקח אחד לכל 10 אלף מועסקים.³² למרות שמדינת ישראל אשררה את האמנה, **מספר המפקחים כיום עומד על פחות מרבע מהתקן המומלץ**, קרי מפקח לכארבעים אלף מועסקים. במענה לבקשה לפי חוק חופש המידע שהגיש קו לעובד, **מינהל הסדרה ואכיפה מסר שנכון למאי 2023 ישנם 95 תקנים של פקחים אך רק 73 מהם מאוישים. לשם השוואה, בשנת 2012 מדינת ישראל דיווחה ל-OECD על הוספת 120 תקנים למינהל.**³³ הקיצוץ בתקנים ככל הנראה נובע מהקושי באיושם.

מעבר לכך שמספר התקנים ירד בעשור האחרון, מספר התקנים אינו תואם לגידול שחל בשוק העבודה בעשור שמאז חקיקתו של החוק להגברת האכיפה. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היו 3,247,500 משרות שכיר בינואר 2012, ו-4,262,000 משרות שכיר בדצמבר 2022³⁴ כלומר גידול של 31% במשרות שכיר (לא כולל הגידול בהיתרים להעסקת עובדים פלסטינים ומהגרי עבודה). זאת בעוד מספר התקנים ירד באותה תקופה מ-120 תקנים בשנת 2012 ל-95 תקנים בשנת 2023. מהאמור עולה כי במקום להגדיל את מספר המפקחים לאחר התקנת החוק להגברת אכיפה כדי להתאים את מצבת כוח האדם לתקנים הבינלאומיים ולגידול במספר העובדים במשק, המינהל למעשה הצטמק.

לצד מספר התקנים המצומצם, גם התקנים שנתו עדיין אינם מאוישים במלואם. **כאמור, סיבה עיקרית למחסור בכח אדם לאיוש התקנים היא תנאי השכר והעבודה במקצוע.** שכר הפקחים נמוך, עבודתם תובענית ודורשת התמודדות עם מעסיקים עוינים, תנאים המקשים על גיוס כח אדם. לכן, נכון למחצית 2023, 25 תקנים (כרבע) אינם מאוישים. כלומר, ללא שינוי תנאי השכר של המפקחים במינהל הוא אינו יכול לדרוש תקנים נוספים ודינו להתכווץ.

³¹ מקור: הסדנא לידע ציבורי, מפתח התקציב תקנה (סעיף תקציבי) 00364005 <https://next.obudget.org/i/budget/0036400501/2019?li=0&theme=budgetkey>. בשנים 2020-2022 הנתונים מבוססים על דו"חות פעילות שנתיים של המינהל.

³² State of Israel-MOITAL & Myers-JDC-Brookdale Institute, *Progress Report on the Implementation of the OECD Recommendations: Labour Market and Social Policies*, June 2012.

³³ שם, עמ' 14.

³⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

5. הגשת תלונות מקוונות רק בשפה העברית

אתר האינטרנט של משרד העבודה מעמיד לרשות ציבור העובדים אפשרות להגשת תלונה מקוונת כנגד מעסיקים בשל הפרת חוקי העבודה, אך רק בשפה העברית. האתר מתורגם לשפה הערבית באופן חלקי, רק לצורך קבלת מידע, אך הטופס אינו מתורגם לשפה הערבית, הרוסית, האמהרית או לכל שפה אחרת לצורך מילוי הטופס המקוון להגשת תלונה. האתר מרכז תכנים חשובים עבור ציבור העובדים וכולל אפשרות להגשת תלונה מקוונת אף באופן אנונימי. עניין זה כשלעצמו מדגיש את הצורך באתר ואת חשיבותו במיוחד עבור עובדים מוחלשים, בשל חששם המוגבר מהתנכלות של מעסיקיהם במידה ויתלוננו.

מעבר לכך שאי הנגשת הטופס בשפה הערבית מהווה אפליה אסורה של העובדים הערבים, בהעדר יכולת לממש את זכותם הבסיסית להגשת תלונה באמצעות הטופס המקוון,³⁵ כתוצאה מכך, ככל הידוע לנו, מרבית העובדים שעושים שימוש במערכת התלונות הם אזרחי ישראל, ומרביתם דוברי עברית. זאת למרות שעובדים לא ישראלים וערבים אזרחי ישראל רבים חשופים יותר לפגיעה בזכויותיהם לאור ריבוי העסקתם בתבניות העסקה פוגעניות. יצוין כי משרד העבודה אינו אוסף נתונים על היקף הפרות זכויות המגן של עובדים לפי אזרחות או מגזר באמצעות פילוח מערכת התלונות, כך שלא ניתן להציג פילוח של האוכלוסיות אשר עושות שימוש במערכת התלונות.

6. אכיפה לפי ענפים

ברוח החוק להגברת האכיפה, המינהל מתמקד בענפים בהם מועסקים עובדים מוחלשים. כך למשל, מהנתונים לשנת 2022 האכיפה היזומה התמקדה בענפים בהם מועסקים עובדי קבלן, מהגרי עבודה ומבקשי מקלט, עובדים פלסטיניים וככלל עובדים בשכר נמוך. כך, הענפים המובילים בהם נערכו ביקורות יזומות הם: בניין (201), מסחר (177), מסעדות (161), חקלאות (108), חינוך (107) ותעשייה (94).³⁶ על פי דו"ח המינהל לשנת 2022, הביקורות היזומות נערכו תוך מיקוד בעובדים פלסטיניים ובמפעלי מזון ותעשייה בחברה הערבית. בקרב קבלני שירותים בתחומי הניקיון, השמירה והאבטחה נערכו 77 ביקורות יזומות. מדיניות זו עולה בקנה אחד עם המלצות ה-OECD להקדיש את משאבי המדינה באכיפה מדינתית להגנה על העובדים הפגיעים יותר.

עם זאת, למרות שניתן לראות התמקדות בעובדים מוחלשים ובענפים בהם נפוצה תבנית העסקה פוגענית, המינהל בוחר שלא להטיל עיצומים כספיים על מעסיקים שנבדקים על ידו, אלא מסתפק בהתראות בלבד, מה שמעלה שאלה לגבי אפקטיביות האכיפה. כך למשל, כפי שניתן לראות בלוח הבא, בענף הבנייה (בניין) ניתנו 226 התראות אך הוטלו רק 31 עיצומים כספיים (14%), בענף החקלאות הוטלו 110 התראות והוטלו 4 עיצומים (4%) ובמסעדות הוטלו 547 התראות לעומת 53 עיצומים (10%). אחוז העיצומים בקרב קבלני שירותים וקבלני כ"א עומד על 17%, שיעור נמוך גם כן. אמנם בענפי החקלאות והבניה מספר ההתראות והפעילות היזומה גבוהים יחסית בהשוואה לענפים אחרים בהם מתמקד המינהל, אולם העדפת התראות מפחיתה מהיעילות של האכיפה, ומהניסיון שהצטבר בקו לעובד על סמך הפניות המגיעות לארגון, הפרות של זכויות העובדים בענפים אלה תכופות ומקיפות.

כאמור, **בשנת 2022 קו לעובד טיפל ב-3,900 תיקים של עובדים ממעל 40 מדינות, בעיקר בענפי החקלאות, הבנייה, סיעוד, משק בית, מסעדות, קבלני שירותים בענפי השמירה והניקיון ועוד, וסייע להשיב לעובדים**

³⁵ בתאריך 31/1/2023 קו לעובד פנה יחד עם האגודה לזכויות האזרח בבקשה להנגשת טופס התלונות גם בשפה הערבית. פנייה כאמור עדיין לא נענתה.

³⁶ שם.

מעל 24 מיליון ש"ח בעבור זכויות שכר וזכויות סוציאליות להן היו זכאים.³⁷ פעמים רבות מדובר בהפרות זכויות רוחביות אצל המעסיקים שזוהו כמעסיקים פוגעניים, אך בהיעדר הרתעה משמעותית (לרבות שלילת רישיונות, שלילת היתרי העסקת מהגרי עבודה, עיצומים כספיים או פליליים), הפרות אלו תהיינה חוזרות. לפיכך יש מקום להגברת מאמצי האכיפה, בדגש על הטלת עיצומים כספיים.

לוח 3: תלונות ופעולות המינהל בשנת 2022 בחלוקה לענפים³⁸

מספר עיצומים (לאחר הפחתות וביטולים)	התראות	ביקורות חוזרות	ביקורות ראשונות	פעולה יזומה	תלונות	ענף העסקה
47	283	5	83	77	16	קבלן שירותים (ניקיון, שמירה ואבטחה)
		1	33	28	29	קבלנות כוח אדם
4	21	0	10	10	6	שרותי אירוח / בתי מלון
14	44	0	17	16	22	שרותי בריאות וסיעוד
3	20	א.א	א.א	א.א	א.א	משלוחים
31	226	6	197	201	55	בניין
4	110	1	108	108	48	חקלאות
53	547	2	159	161	112	מסעדות
7	59	8	60	68	11	אולמות אירועים / שרותי קייטרינג
7	55	0	28	25	2	פעילויות בידור, פנאי וספורט
38	123	0	46	40	94	שירותים מקצועיים, טכניים ואישיים
4	20	0	7	6	10	ממשלה / רשויות / גופים ציבוריים / עמותות
87	431	8	171	177	124	מסחר
8	21	0	11	11	10	גינון ותחזוקה לבניינים
13	51	0	20	20	23	היסעים והובלות
17	95	0	113	107	42	חינוך
3	30	0	13	13	10	תחנות דלק ושרותי רכב
42	161	3	99	94	44	תעשייה
א.א	0	0	15	8	41	תקשורת, הנדסה ומחשוב
140	0	0	5	5	3	אחר / ללא סיווג ענף

הערות:

³⁷ דו"ח שנתי, קו לעובד, 2022.

³⁸ מקור: מענה מינהל ההסדרה והאכיפה לבקשת חופש המידע של "קו לעובד", נתוני 2022.

1. הנתונים בכל טור נמסרו בטבלאות נפרדות (ובחלק מהמקרים המינהל איחד מספר ענפים, כפי שניתן לראות לדוגמה בעמודת ה'התראות'). הנתונים אוחדו כאן לצורך הצגת פעילות המינהל לפי ענפים.

2. הענפים בהם נפוצה העסקת עובדים לא ישראלים (פלסטינים, מהגרי עבודה, מבקשי מקלט) הם בין היתר ענפי קבלן שירותים (ניקיון, שמירה ואבטחה) – שם חל גם החוק להגברת האכיפה, שירותי אירוח, שירותי סיעוד, בניין, חקלאות ומסעדות.

3. מכיוון שגם בענף המשלוחים מועסקים נמצאים עובדים פגיעים, הענף הוצג בנפרד. א.נ. פירוש – לא נמסרו נתונים לענף זה בנפרד בקטגוריה.

7. אכיפה יזומה מבוססת נתונים

דו"ח מבקר המדינה משנת 2015 בחן את עבודת מינהל ההסדרה והאכיפה וקבע ש"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"³⁹. על פי המלצות ה-OECD, ומבקר המדינה, כדי להבטיח שאכיפה תיעשה בצורה יעילה ומשאבי המדינה יופנו לעובדים שזקוקים לכך ביותר, יש לבצע פעילות יזומה שתסייע במניעת הפרות. באמצעות שימוש במאגרי נתונים יש לשאוף לזהות את המעסיקים שיותר סביר כי הם מפריס את חוקי העבודה תוך התמקדות במעסיקים של העובדים הפגיעים ביותר.

בעקבות הדו"ח, המינהל הקים את יחידת המודיעין אשר אמונה על זיהוי חשד להפרות זכויות בצורה יעילה במינהל. היחידה כוללת 7 תקנים לעובדים ו-5 תקנים לסטודנטים, ומבצעת אינטגרציה של המידע שמתקבל במחלקות אחרות במינהל. בנוסף היא פועלת באמצעות שיתוף פעולה עם גופים נוספים, כגון המוסד לביטוח לאומי ורשות המיסים, כדי למפות את מקומות העבודה בהם יש חשד להפרות זכויות עובדים. על סמך עבודת המיפוי ואיסוף המידע של היחידה, מפקחי אגף אכיפה מנהלית ופלילית נשלחים לשטח על מנת לבצע שיחות עם המעסיק והעובדים במקום העבודה (במידת הצורך עם מתורגמן). בהתאם לממצאים מתבצעות פעולות אכיפה ומוטלות התראות או הודעות על כוונת חיוב בעיצום כספי.

משיחות שקיים קו לעובד עם משרד העבודה נראה שהיום מתבצעת פעילות יזומה של איסוף נתונים ומחקר, אך חלק מהבעיות עליהן הצביע מבקר המדינה עדיין קיימות. אין עדיין אינטגרציה ישירה עם מאגרי מידע כגון ביטוח לאומי, חברות הביטוח, מס הכנסה או רשות האוכלוסין וההגירה. אין במשרד העבודה אלגוריתם שמתבסס על big-data ועל גישה למאגרים ממשלתיים שיאפשרו מיפוי שוטף של מעסיקים חשודים בהפרות זכויות, וחלק מהאינטגרציה של הנתונים נעשה באופן ידני. הגישה למאגרים עקיפה. בחלק מהמקרים היא מתבססת על דיווח תקופתי (מהמוסד לביטוח לאומי ומרשות האוכלוסין וההגירה), אך גישה לנתונים תלויה בדרך כלל בבקשה יזומה מטעם המינהל.

מיעוט התקנים ביחידה והעובדה שרק תקן סטודנט אחד מאויש נכון לכתיבת דו"ח זה (וככל הנראה קיים אתגר באיגוש תקני סטודנטים במשרדי ממשלה נוספים), מעורר שאלה לגבי יכולת המינהל לנתח את הנתונים בצורה אפקטיבית כדי לפעול באופן יזום בהיקפים הנדרשים. בנוסף, בלא הגדלת תקן המפקחים ואיגוש התקנים החסרים, עבודת המודיעין טובה ככל שתהיה תוביל לצוואר בקבוק. בהיעדר כוח אדם ומשאבים לביצוע פעולות האכיפה, לשיפור עבודת המודיעין תהיה תועלת מוגבלת.

בנוסף, פעילות יחידת המודיעין והליך שיתוף הציבור שערך המינהל אינם מחליפים את הצורך בקיום סקרים בקרב עובדים כבסיס למיפוי מעסיקים והפרות זכויות נפוצות, כפי שנעשה על ידי החשכ"ל (ראו ה"ש 1 לעיל).

³⁹ מבקר המדינה, "משרד הכלכלה - פעולות המדינה להגנה על זכויותיהם של עובדים בשכר נמוך", דו"ח שנתי 2015, עמ' 1029.

חלק ג': המלצות

א. התיקונים הנדרשים בחוק להגברת אכיפה

1. עדכון החקיקה עליה חל החוק

הגיעה העת לעדכן את רשימת הוראות החוק המנויות בתוספת השנייה בגינן ניתן לנקוט בהליכי אכיפה מנהלית כלפי מעסיקים. כך למשל, יש להוסיף לשתי התוספות לחוק הוראות מחוק דמי מחלה, תשל"ו-1976, חוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963, והוראת הפיקדון בחוק עובדים זרים, תשנ"א-1991. כמו כן, מומלץ לעדכן את רשימת הוראות החוק המנויות בתוספת השלישית, הוראות בגינן ניתן לנקוט בהליכי אכיפה ופיקוח כלפי מזמיני השירות שעליהם חל החוק להגברת אכיפה.

2. אפיון מחדש של הענפים בהם תחול אחריות על מזמיני שירותים

לאור חלוף השנים, יש לבצע אפיון מחדש של הענפים שמופיעים בתוספת הראשונה ומגדירים על אילו מזמיני שירותים ניתן להטיל אחריות פלילית, מנהלית או אזרחית. מומלץ לקבוע הסדר של בחינה תקופתית של הענפים המנויים בחוק.

כך למשל, לאור אופי העבודה הקבלני בענף הבנייה יש לשקול את הוספתו לתחולת החוק. כאמור, בבסיס החוק להגברת האכיפה ניצבת ההכרה בבעיות הנובעות מהיעדר הקשר הישיר בין מזמין השירות, שבאתרו ניתן השירות, לבין העובד, וההבנה שמזמין השירות הוא מונע הנזק או ההפרה היעיל ביותר. בענף הבנייה היזמים מתקשרים עם קבלני ביצוע שונים, כשכל אחד מהם אחראי על חלק אחר בפרויקט והם בעצמם מתקשרים עם קבלני משנה שמסייעים בהבאת כוח אדם לביצוע העבודות. התוצאה היא שבפועל קיים נתק בין עובדי הבניין לחברות הבנייה הנושאות באחריות באתרי הבנייה. יש לקחת בחשבון גם את הקשר בין הפרות זכויות בעבודה ובין הפרות הבטיחות והגהות במקום העבודה, אשר בולטים במיוחד בענף הבנייה. למשל באמצעות קבלת מידע שוטף מהאגף לבטיחות וגהות במשרד העבודה אודות חברות בנייה המפרות את החוק בתחום הבטיחות.

3. התקנת תקנות לפי סעיף 45 לחוק על מנת לחייב בבדיקות שכר תקופתיות על ידי מזמיני שירותים

עשור לאחר חקיקת החוק מן הראוי כי יותקנו התקנות המסדירות בדיקות שכר של מזמיני שירות כבסיס להטלת אחריות על האחרונים בהתאם לקבוע בחוק.

4. דרושה התייחסות מפורשת בחוק לתופעה של שרשורי קבלנים

כאמור, מאז חקיקת החוק, מתכונת ההעסקה הקבלנית השתכללה והתפתחה לכדי תבניות העסקה מרובות קבלני משנה, בהן מזמין השירות מתקשר עם חברת קבלן וזו בתורה מבצעת את השירות באמצעות התקשרות המשך עם קבלן משנה בתחום, כגון קבלן כח אדם. פסיקת בתי הדין לעבודה אינה מגדירה את קבלני השירות הראשיים כמזמיני שירות. לפחות בחלק מהמקרים, בית הדין מסגר את חלוקת החבות בין שני הקבלנים

כ"סכסוך מסחרי" ולא כסוגיה מתחום משפט העבודה.⁴⁰ במצב זה נוצר ואקום מבחינת חובות הקבלנים הללו לעובדים. לפיכך יש מקום לתקן את החוק להגברת האכיפה: להוסיף הוראות המבהירות את אחריות מזמין השירות והקבלן הראשי בשרשור קבלנים לפקח על קבלני משנה; להוסיף הוראה המחייבת את הקבלן הראשי עימו התקשר מזמין השירות להמציא את ההסכם שחתם עם קבלני משנה כדי לאפשר מעקב של מזמין השירות על תשלום זכויות העובדים.

ב. שינויים נדרשים בעבודת מינהל האכיפה

1. תגבור משאבי האכיפה ושיפור תנאי העסקת המפקחים

מינהל האכיפה פועל בכח אדם מצומצם משמעותית בהשוואה להמלצת ה-OECD ולמספר העובדים במשק הישראלי. על מנת להגדיל את כח האדם במינהל עולה כי יש צורך דחוף בבחינת תנאי ההעסקה ביחידת האכיפה במנהל על מנת לאייש את התקנים שאינם מאוישים כיום ובהמשך לכך להגדיל באופן ניכר את מספר התקנים והיקף האכיפה. צעדים אלה יאפשרו את הגדלת תקציב המינהל והרחבת פעילותו כמו גם את התאמת מספר המפקחים ועובדי המינהל לגידול במספר העובדים במשק, וכן את הגדלת היקף העבודה של יחידת המודיעין.

2. שיפור ההרתעה: הגדלת שיעור הביקורות החוזרות, ופרסום התראות

ראינו כי המנהל מתמקד בביקורות ראשונות וממעט בביקורות חוזרות. הסדר זה מתמרץ מעסיקים לנקוט "שיטת מצליח" ולהמשיך בהפרת זכויות העובדים בידיעה כי לא יערך מעקב נוסף בחצריהם. לפיכך על מנת להרתיע מעסיקים לטווח ארוך נדרשת הרחבה ניכרת בביקורות חוזרות. אמצעי נוסף הוא פרסום שמות מעסיקים שקיבלו התראות, ובמיוחד מעסיקים שהם "מפרים סדרתיים", כלומר המשיכו לפגוע בזכויות העובדים גם לאחר הביקורת הראשונה שערך המינהל ובה נמצאו הפרות זכויות עובדים.

3. ביטול הנוהל המתעדף התראות מנהליות על פני הטלת עיצומים

בחלוף עשור לחקיקת החוק יש מקום לשקול מחדש את מדיניות המינהל לתעדף התראות מנהליות על פני הטלת עיצומים כספיים, בניגוד לכוונת המחוקק. מדיניות ראויה צריכה להיות מתן עדיפות להטלת עיצום כספי למעט במקרים בהם, לאחר תחקיר, הממונה סבר שנסיונות העניין מלמדות על טעות בתום לב מצד המעסיק, אז יש מקום לעשות שימוש בהתראה מנהלית. הסדר כזה מבטא איזון ראוי בין כוונת המחוקק והצורך בגישה מקלה למעסיקים שטעו בתום לב. זאת במיוחד על רקע משאבי האכיפה המוגבלים של המינהל.

מנגד, כפי שעלה בדיוני השולחן העגול שקיים המינהל, יש מקום לנוהל הקושר בין גודל העסק לשיעור העיצום הכספי וכן בהתחשבות במעסיקים חדשים: לנקוט בהתראות כנתיב מרכזי במקרה של עסק חדש ולהקל בסכום העיצומים הכספיים בעיקר במקרה של עסקים קטנים.

4. הגברת האכיפה כלפי מזמיני שירותים

המינהל ממקד מאמצי אכיפה בקבלני שירותים וקבלני כח אדם. כפי שתוארנו לעיל, מדובר בענפים בהם יש עובדים מוחלשים במיוחד. עם זאת, ראינו גם כי מינהל האכיפה ממעט להוציא הודעות למזמיני שירותים

⁴⁰ ר' למשל סע"ש (ת"א) 45317-11-16 ABDELKARIM AHMED MAKI נ' ד.ק.א. ניקיון ורענון בע"מ, מיום 8.4.2019, וכן פסק דינו של בית הדין הארצי בערעור, ע"ע (ארצי), 23525-04-19, ניתן ביום 6.1.2021, בו נקבע כי בית הדין לעבודה נעדר סמכות לדון במחלוקות שבין קבלן המשנה לקבלן הראשי.

כאשר נמצאו הפרות של קבלנים עמם התקשרו. יש מקום לשינוי מדיניות זו ולמימוש החוק באמצעות הוצאת הודעות למזמיני השירות ולהטלת סנקציות עליהם בכל מקרה בו נמצאה הפרת זכויות עובדי הקבלן.

5. אכיפה יזומה מבוססת נתונים

בתחום האכיפה היזומה המבוססת על איסוף נתונים ישנם מספר צעדים שמומלץ לנקוט:

- מתן גישה ישירה למאגרי מידע של המוסד לביטוח לאומי כמו גם רשויות נוספות כגון מס הכנסה, רשות ההגירה והאוכלוסין ונתוני ביטוח פנסיוני;
- אוטומציה ויצירת מאגר נתונים מאוחד ביחידת המודיעין של המינהל;
- על מנת ליעל את עבודת המינהל יש מקום לאיסוף יזום של מידע מארגוני עובדים וארגוני חברה אזרחית אליהם מגיעות תלונות עובדים באופן שוטף;
- הגדלת התקנים ביחידת המודיעין ושיפור הממשק עם המפקחים במינהל;
- עריכת סקרים בקרב עובדים במסגרת סקרי כח האדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובשיתוף פעולה עימה. ניתן לשלב שאלות בדבר הפרת זכויות עובדים בסקרי הלשכה או לערוך סקר ייעודי בנושא.

6. הנגשת מערך התלונות המקוונות

כיום האפשרות להגשת תלונה מקוונת נגישה בעברית בלבד. על מנת לאפשר נגישות לאוכלוסיות עובדים נוספות יש צורך לתרגם את טופס התלונה לשפות נוספות ובראשן ערבית (בהינתן מעמדה המיוחד בישראל) ואנגלית, ובמידת הצורך להעסיק עובדים דוברי שפות אלה לקבלת התלונות.

7. שקיפות

נתוני האכיפה המתפרסמים בדו"חות השנתיים של המינהל אינם כוללים את כל המידע המצוי בידיו. מבקשות חופש המידע שהגיש קו לעובד ומעני המינהל עולה כי ניתן להציג את פעולות האכיפה באופן מפורט יותר: לכלול מידע על אכיפה בחלוקה לענפים כלכליים ולפי סוג הסנקציות שהוטלו, לפרסם מידע אודות נושאי הפניה, פילוח האוכלוסיות הפונות ועוד.

8. צורך בהגברת ההסברה

כפי שתואר בהליך שיתוף הציבור, ישנם מעסיקים אשר פועלים בחוסר ידע ולא מפרים את זכויות עובדיהם בכוונת זדון. על המינהל להשקיע יותר בפעולות הסברה והדרכה לציבור המעסיקים בישראל, בין היתר באמצעות שיתופי פעולה עם משרד הכלכלה והתעשייה. במקביל, יש מקום להגביר את מודעות העובדים לאפשרות לפנות למינהל, למשל באמצעות פרסום באמצעי התקשורת.