



מי שומר על העובדים?

ניתוח אכיפת זכויות עובדים על ידי מנהל ההסדרה והאכיפה בישראל

מאי 2020

תוכן עניינים

2..... עיקרי הממצאים

3..... שוק התעסוקה בישראל

4..... אי ציות לחוק שכר מינימום

5..... אכיפת זכויות עובדים

6..... נתוני אכיפה | כללי: ירידה לאורך השנים בסך כל הפעולות

11..... אילו חוקים נאכפו יותר מאחרים?

17..... סיכום | מי שומר על העובדים?

דו"ח זה של קו לעובד מציג סקירה של נתוני מנהל ההסדרה והאכיפה האמון על אכיפת זכויות עובדים, באמצעות ניתוח מקיף של ההתראות והעיצומים שהוטלו על ידי גוף זה בשנים 2016-2019. לצד זאת, הדו"ח עושה שימוש בנתונים עדכניים של הביטוח הלאומי בנוגע לאי הציות לחוק שכר מינימום הקיים במשק.

מהנתונים עולה כי לאורך השנים חלה עלייה באחוז המקרים של אי-ציות לחוק שכר מינימום, עד לשיעור של כ-11% מהעובדים במשק בשנת 2018. מנגד, ההתראות והעיצומים שהוטלו על מעסיקים בגין הפרת חוק שכר מינימום בשנת 2018 אינו עולה על 0.09 מהמעסיקים במשק, ועל 0.05 בשנת 2019. משנת 2017 עד לשנת 2019 חלה ירידה של 16% בסך כלל ההתראות והעיצומים המוטלים על מעסיקים. אחוז המעסיקים שננקטו נגדם אמצעי אכיפה אלה בשנים 2016-2018, אינו עולה על 1% מכלל המעסיקים במשק, בכל אחת מן השנים.

כמו כן, תקציב המנהל ירד ב-37% בארבע השנים הללו.

• עובדים:

כוח העבודה בישראל מורכב ממספר קבוצות – בהן בעלי אזרחות ישראלית - יהודים, ערבים ואחרים; מהגרי עבודה; מבקשי מקלט ועובדים פלסטינים מהשטחים. סך כל משרות השכיר בישראל, לפי נתוני השנתון הסטטיסטי לישראל 2019,¹ עומד על 3.905 מיליון עובדים. מתוכם 94.1% שהם 3.675 מיליון עובדים הינם ישראלים, 132.8 אלף הינם עובדים מחו"ל, לרבות מהגרי עבודה ו-97.2 אלף הינם עובדים פלסטינים מהשטחים.

על פי השנתון הסטטיסטי לישראל 2019, מתוך סך כל העובדים הישראלים, 2.039 מיליון היו גברים, ו-1.867 מיליון היו נשים, 3.203 מיליון מועסקים היו יהודים ו-544 אלף מועסקים היו ערבים. בנוסף, מתוך סך העובדים הישראלים במשק, מעל 750,000 עובדים היו עובדים שעתיים, וכ-50% מהעובדים השעתיים השתכרו פחות מ-4,000 ₪ בחודש.²

• מעסיקים:

המספר הכולל של העסקים בישראל נכון לשנת 2016 עמד על 565,516 לפי מרשם העסקים של ביטוח לאומי לשנה זו. מתוכם 286,273 היו עצמאיים, ו-279,243 היו מעסיקים. כ-1.45% מתוכם העסיקו למעלה מ-101 עובדים.³

¹ <https://tinyurl.com/yd6opvxq>

² <https://tinyurl.com/y8mxgb3y>

³ לפירוט המלא: <https://tinyurl.com/y8rpij7z>

אי ציות לחוק שכר מינימום משמעותו תשלום הנמוך משכר המינימום שנקבע בחוק לעובדים על ידי מעסיקיהם. נתון זה מפורסם אחת לכמה שנים על ידי המוסד לביטוח לאומי, ובאפשרותו לשמש כלי לאומדן הפרת זכויות עובדים בישראל. הנתונים העדכניים אודות אי ציות לחוק שכר מינימום שנמסרו לידי **קו לעובד** מראים בבירור כי בשנים האחרונות חלה עלייה באי הציות לחוק שכר מינימום, בד בבד עם העלייה בשכר המינימום עצמו.

חישוב נתוני אי הציות לחוק שכר המינימום הנו אומדן המתבסס על סקרי ההוצאות של הלמ"ס. החישוב מבוסס על השכר השעתי של כלל העובדים השכירים במשק, בני 25 ומעלה, ועל השוואתו אל מול שכר המינימום בכל שנה. כאמור, על פי נתוני הביטוח הלאומי, משנת 2012 חלה עלייה באחוזי אי הציות, שיעור שעמד אז על כ-9.5%, ומעת נע סביב ה-11%.

המשמעות מבחינה מספרית היא כי 429,550 עובדים לערך אינם מקבלים את שכר המינימום הקבוע בחוק. בתוך כך, נתוני הביטוח הלאומי מצביעים על הבדלים בהיקף החשיפה של עובדים לאי הציות לחוק שכר מינימום עבור קבוצות אוכלוסייה שונות. מכאן, עולה כי היקף הפגיעה של אי הציות תלוי ב:

- **גיל:** כ-16% מבני ה-29-25 וכ-15% מבני ה-65 ומעלה נפגעים מאי ציות.
- **מגדר:** שיעור הנשים הנפגעות מאי-ציות לחוק שכר מינימום עומד על 13.3% בהשוואה לשיעור הגברים הנפגעים העומד על 9.4%.
- **השכלה:** 34.4% מבעלי השכלה של 0-8 שנים נפגעים מאי ציות.
- **מגזר:** 21% מהעובדים הערבים אזרחי המדינה ו-16% מהעובדים החרדים נפגעים מאי-ציות.
- **משלח יד:** 37% נפגעים בקרב עובדים בלתי מקצועיים.⁴

⁴ לכלל הנתונים: <https://tinyurl.com/yd25z2yk>

מנהל ההסדרה והאכיפה הוא הגוף האחראי לאכיפת דיני עבודה בישראל. המנהל נמצא כיום תחת משרד העבודה והרווחה. בזמן כתיבת שורות אלו, התבשרנו על העברתו חזרה למשרד הכלכלה, ופיצול זרוע העבודה. המנהל אמון על אכיפת זכויותיהם של כלל העובדים - ישראלים ושאינם ישראלים. לצדו גם לרשות האוכלוסין וההגירה סמכויות על אכיפת חוקים הנוגעים למהגרי עבודה, לרבות חוקי עבודה. למנהל ההסדרה והאכיפה סמכות מנהלית ופלילית. תחת כובעו המנהלי, המנהל יכול לקבל תלונות אודות הפרת זכויות עובדים, ולבצע אכיפה, יזומה או בעקבות פנייה שמגיעה אליו. בעקבות כך, ביכולתו להשתמש במספר כלי אכיפה: שליחת התראה מנהלית או הטלת עיצום כספי. אלו יכולים להתבטל באמצעות ערר שמוגש על ידי המעסיק. סכומי העיצומים מוגדרים בדין ונעים סביב שלוש רמות, בין 5,120 ש"ח ל-35,800 ש"ח לעסק, תלוי בסוג ההפרה.⁵ כמו כן באפשרות המנהל לנקוט בהליך פלילי. דו"ח זה מנתח את האופן בו מנהל ההסדרה והאכיפה משתמש בכלי האכיפה העומדים לרשותו אל מול מעסיקים.

דו"ח מבקר המדינה משנת 2015 בחן את האופן שבו מנהל ההסדרה והאכיפה אוכף את זכויות המגן של עובדים בשכר נמוך. הדו"ח מצא ליקויים רבים בפעילות המנהל, כשבמרכז הביקורת טען המבקר כי פעילות המנהל צריכה להתבסס על למידה מראש של ריכוזי ההפרות לפי ענפים ואוכלוסיות, וביצוע אכיפה יזומה במקומות אלו. עוד בדו"ח ניתן למצוא ביקורת על אי שימוש בצמתי אכיפה, גופים כגון רשות המיסים, ביטוח לאומי ועוד, כדי לייעל את האכיפה תוך שימוש בכלל הכלים העומדים לרשותם.⁶

• **תקציב מנהל ההסדרה והאכיפה וכוח אדם - ירידה של 37% משנת 2016**

במהלך ארבע השנים החולפות נמצא תקציב המשרד בירידה מתמדת: בשנת 2016 התקציב עמד על 19,515 מיליוני שקלים; בשנת 2017 על 18,417 מיליוני שקלים; בשנת 2018 על 17,493 מיליוני שקלים ובשנת 2019 התקציב היה נמוך ב-37% לעומת שנת 2016 – 12,209 מיליוני שקלים בלבד. למנהל ההסדרה והאכיפה יש רק 261 תקנים לאכיפה והסדרה של זכויות עובדים בכל המשק, ומפקחי המנהל הם רב תכליתיים ואמונים על כלל חוקי העבודה – כך שאין חלוקה לתחומים. **קו לעובד** הגישה בקשה לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע אודות פעילות מנהל ההסדרה והאכיפה בשנים החולפות. ניתוח הנתונים, מופיע לפניכם.

⁵ כמפורט פה: <https://tinyurl.com/ybz8w7c5>
⁶ לדו"ח המלא: <https://tinyurl.com/y9289bmx>

• עובדים ישראלים

ניתוח ההתראות המנהליות, העיצומים והביקורות שבצע מנהל ההסדרה והאכיפה בשנים 2016-2019 מראה עלייה בסך הפעולות משנת 2016 לשנת 2017, ומשנת 2017 לשנת 2019 ישנה ירידה בסך כל פעולות האכיפה. בשנת 2017 עמדו סך הפעולות על 5,432 פעולות לעומת 4,562 פעולות בלבד בשנת 2019. המשמעות היא ירידה של 16% בסך פעולות האכיפה בשנים אלה.

לצד הירידה הכללית בסך הפעולות של המנהל ניתן לראות עלייה במספר העיצומים שהוטלו על מעסיקים של עובדים ישראלים, שעמדו בשנת 2017 על 427, בשנת 2018 על 612 ובשנת 2019 על 915 עיצומים. עם זאת, בחודש ינואר 2019 פורסם במסמך תחת הכותרת *נוהל סגירת תיקים התלויים ועומדים בפני ועדת הערר לעיצומים הכספיים*, כי משרד העבודה והרווחה ביטל הרבה מהעיצומים שהוטלו עקב עומס עררים. בנוהל נכתב כי למעשה כל העררים שהוגשו מסוף 2011 עד לסוף 2016 נסגרו מפאת העומס והעיצום הכספי על העוררים שעמדו בתנאי הנוהל יופחת לאפס. המשמעות היא כי כספים אלו לא נגבו ולפיכך, קשה להעריך כמה מן העיצומים שהוטלו בשנים האחרות מאז 2016, אכן ייגבו.⁷

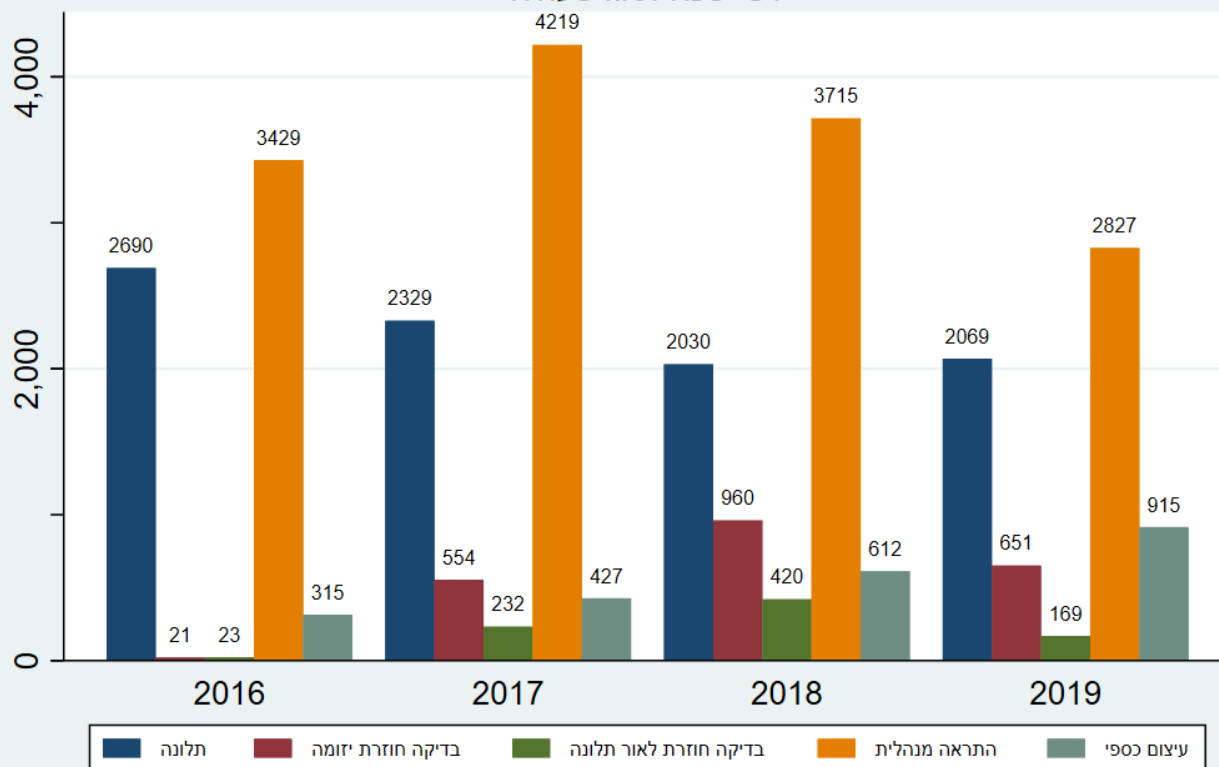
מהדו"חות השנתיים⁸ של מנהל ההסדרה והאכיפה שפורסמו בין השנים 2016-2018 עולה כי סך כל ההתראות והעיצומים שהוטלו על מעסיקים בכל שנה מהשנים הללו, אינו עולה על 1% מכלל המעסיקים במשק. אחוז זה מחושב בגין כל שנה בנפרד. הווה אומר – מספר המעסיקים מולם נעשתה אכיפה בכל שנה אמורה, חלקי כלל המעסיקים במשק (ראו גרף 1).

⁷ לנוהל המלא: <https://tinyurl.com/y8pasa93>

⁸ <https://tinyurl.com/yc3ee4ls>

פעולות אכיפה, עובדים ישראלים

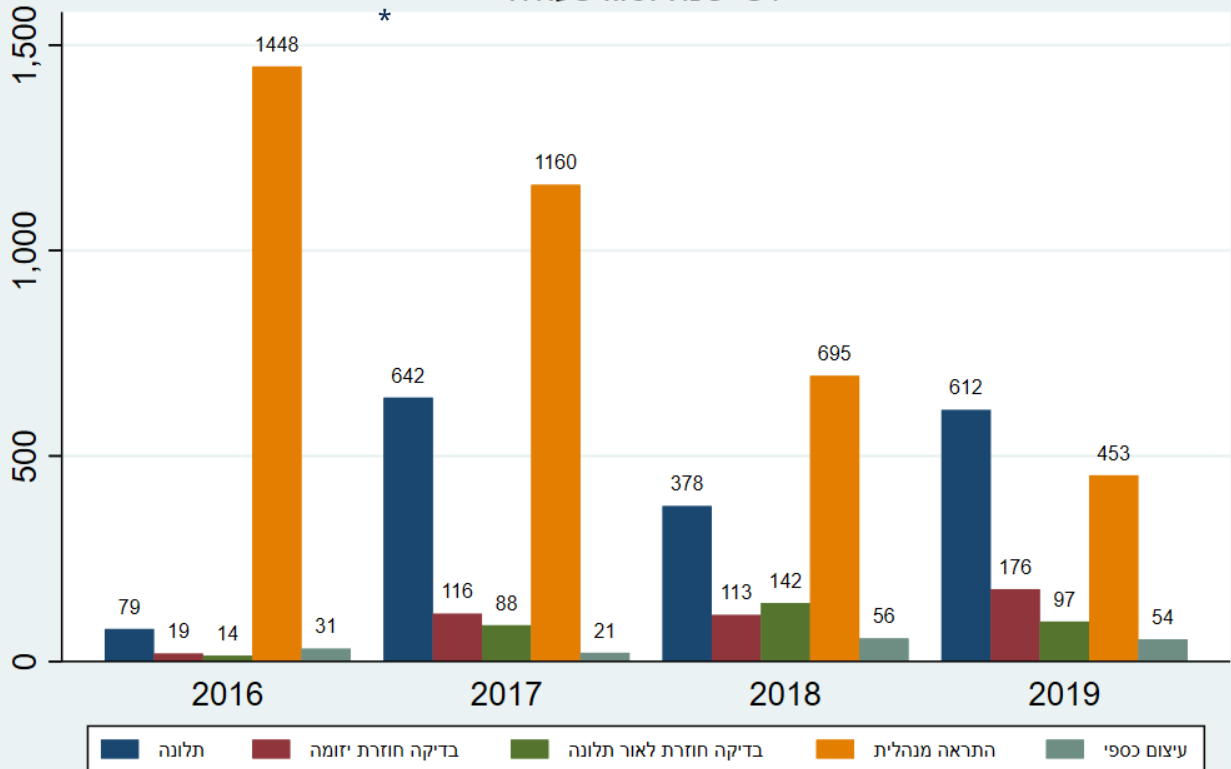
לפי שנה וסוג פעולה



• מהגרי עבודה

בכל הנוגע לאכיפת זכויותיהם של מהגרי עבודה ניתן לראות ירידה תלולה של 69% במספר ההתראות המנהליות שהוטלו על מעסיקי מהגרי עבודה משנת 2016 לשנת 2019. בכל הנוגע לעיצומים, ישנה תנודתיות שסופה עלייה קלה לאורך השנים, אך סך כל מספר העיצומים נמוך מאוד ועומד על 54 בלבד בשנה החולפת (ראו גרף 2).

פעולות אכיפה, מהגרי עבודה לפי שנה וסוג פעולה

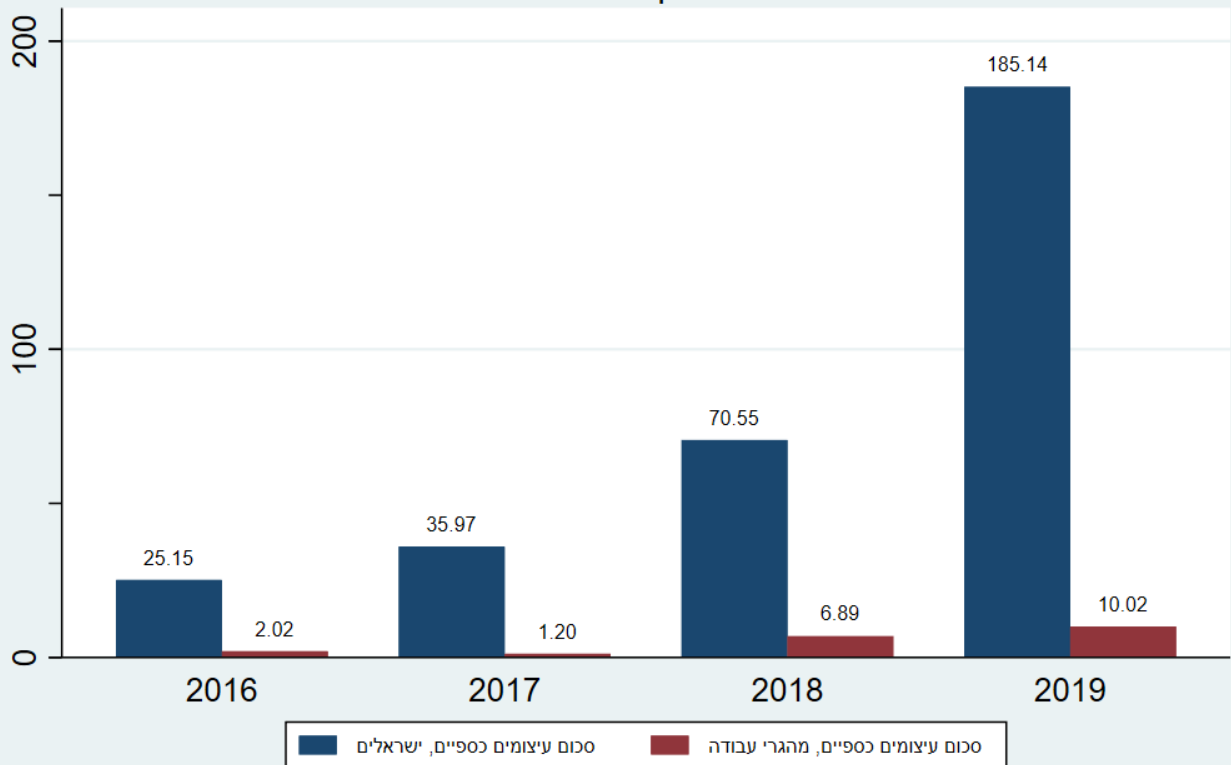


*נציין כי המונח המופיע בנתונים המקוריים של המנהל הינו "עובדים זרים", אך לעניינו של זו"ח זה הוחלט להשתמש ב"מהגרי עבודה".

• עיצומים - כללי

הגרף הבא מפרט, במיליוני שקלים, את גובה העיצומים שהוטלו על מעסיקים במהלך השנים 2016-2019 (ראו גרף 3). ניתן לראות לאורך השנים האמורות עלייה במספר העיצומים המוטלים על מעסיקים. הסכום הכולל הינו 336,940,000 ש"ח בשנים 2016-2019.

עיצומים כספיים, במיליוני שקלים לפי שנה וקבוצת עובדים



• בגין אילו חוקים הוטלו העיצומים?

ניתוח נתוני העיצומים שהוטלו מעלה בבירור כי מרביתם ניתנו בגין חוק הגנת השכר וצו הרחבה לפנסיה חובה. חוק הגנת השכר נוגע להפרות זכויות העובדים הבאות: אי מתן תלוש שכר, תלוש שכר שאינו כולל את כל הפרטים הנדרשים, ניכויים שלא כחוק המגולמים בתלוש השכר, הלנת שכר על ידי אי תשלום ועוד. הפרת צו ההרחבה לפנסיה חובה משמעותו אי הפקדה לקרן הפנסיה כמתחייב, אי הפקדה במועד או בשיעורים על פי הצו, ועוד. נקל לראות כי במרבית החוקים האחרים, מספר העיצומים שהוטלו, נמוך (ראו גרף 4).

עיצומים כספיים, במיליוני שקלים לפי חוק, שנה וקבוצת עובדים



• אכיפה פלילית

מספר התיקים שנפתחו נותר יציב לאורך השנים 2016-2019 ונע בין 163 בשנת 2016 ל-152 בשנת 2019. ניתן לראות מגמה ברורה לפיה החוק המרכזי בנינו נפתחו תיקים הינו חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם. על פי הנתונים, מרבית העובדים שבגין הפרת זכויותיהם נפתחו תיקים, עבדו בענף הניקיון, קבלנות כוח אדם ובניין.

• יעדי המנהל

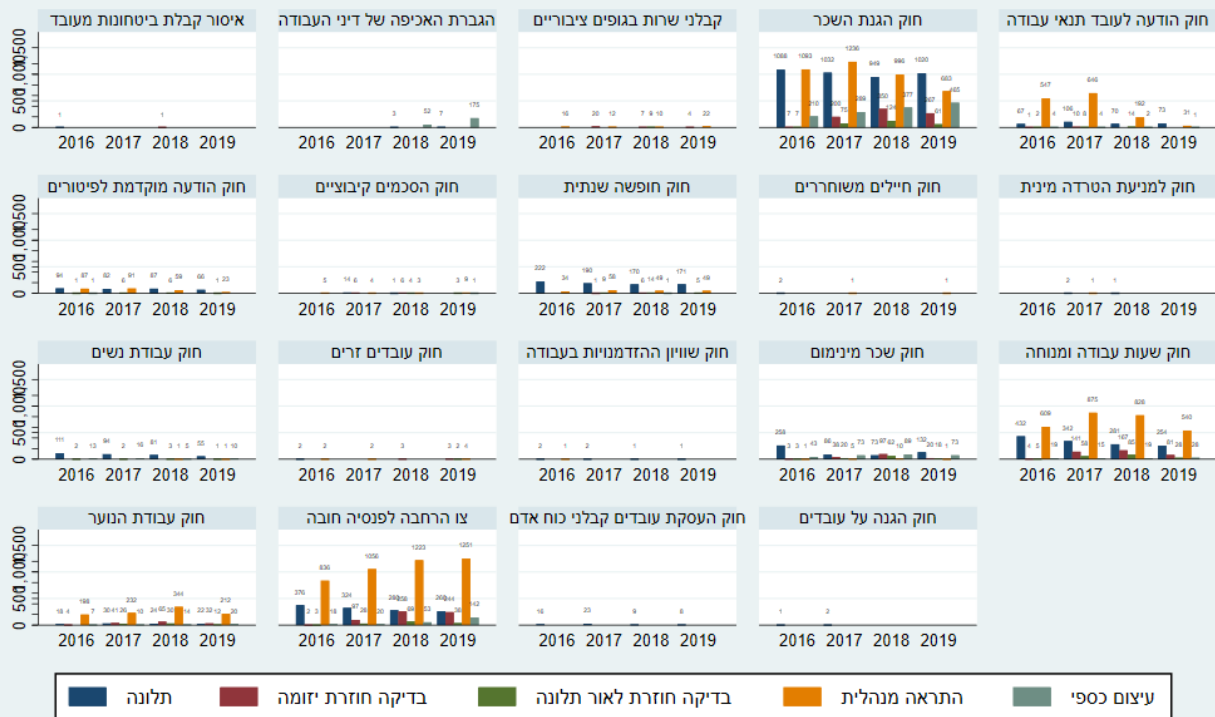
בין הנתונים שמנהל ההסדרה והאכיפה שיתף את **קו לעובד**, ניתן למצוא גם את היעדים השנתיים לשנים 2016-2019 לאכיפה מנהלית ופלילית. בהקשר זה ניתן לראות שבעוד שהיעדים לאכיפה מנהלית פחתו לאורך השנים, וירדו מ-3,400 ל-2,400 בין השנים 2016 ל-2019 בהתאמה, היעדים לאכיפה פלילית גדלו, ועלו מ-100 ל-130 תיקים בין השנים 2016 ל-2019 בהתאמה. בהקשר זה המנהל הדגיש שהיעדים תלויים בכמות כח האדם המאוישת. ייתכן שניתן לייחס את הירידה המסתמנת בפעולות האכיפה שננקטות על ידי המנהל במישור המנהלי, בין היתר, לירידה ביעדי המנהל בין השנים 2016-2019.

אילו חוקים נאכפו יותר מאחרים?

• עובדים ישראלים

מהנתונים עולה שעיקר פעולות האכיפה מתרכזות סביב מספר חוקים, כאשר המוביל מביניהם הוא חוק הגנת השכר. בחוק זה ניתן גם לראות כי ישנה הלימה בין מספר התלונות המתקבלות על הפרת חוק זה, ובין מידת האכיפה המבוצעת על ידי המנהל. פעולות אכיפה רבות מתבצעות גם סביב צו ההרחבה לפנסיה חובה וחוק שעות עבודה ומנוחה. בשניהם, ובשונה מחוק הגנת השכר, ניתן לראות שכמות התלונות נמוכה למול מידת האכיפה הגבוהה (ראו גרף 5).

פעולות אכיפה, עובדים ישראלים לפי חוק, שנה וסוג פעולה

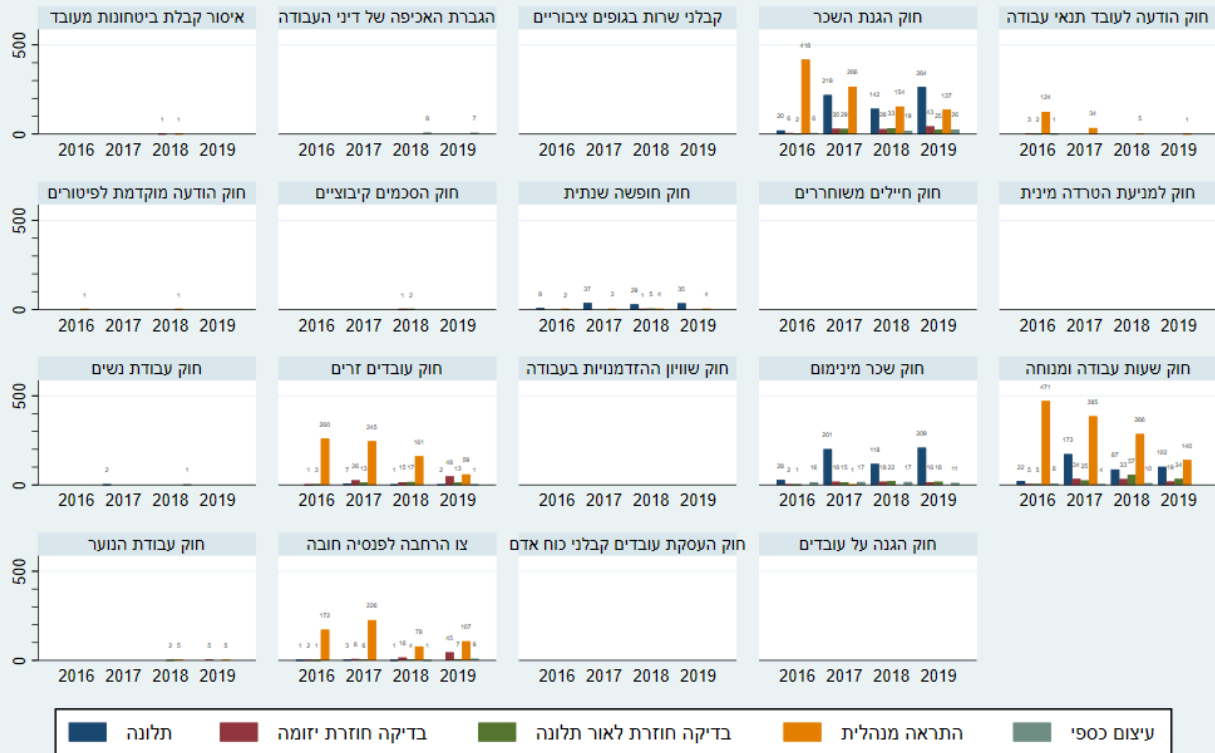


Graphs by law_code

מהגרי עבודה

החוקים בהם מתבצעות מרבית פעולות האכיפה בכל הנוגע למהגרי עבודה הינם, בדומה לעובדים ישראלים: חוק הגנת השכר, צו ההרחבה לפנסיה חובה וחוק שעות עבודה ומנוחה, ובנוסף אליהם גם חוק עובדים זרים. בכל הנוגע לחוק שכר מינימום ניתן לראות כי כמות התלונות הינה גדולה משמעותית משיעור האכיפה הדל (ראו גרף 6).

פעולות אכיפה, מהגרי עבודה לפי חוק ושנה



• אכיפת שכר מינימום

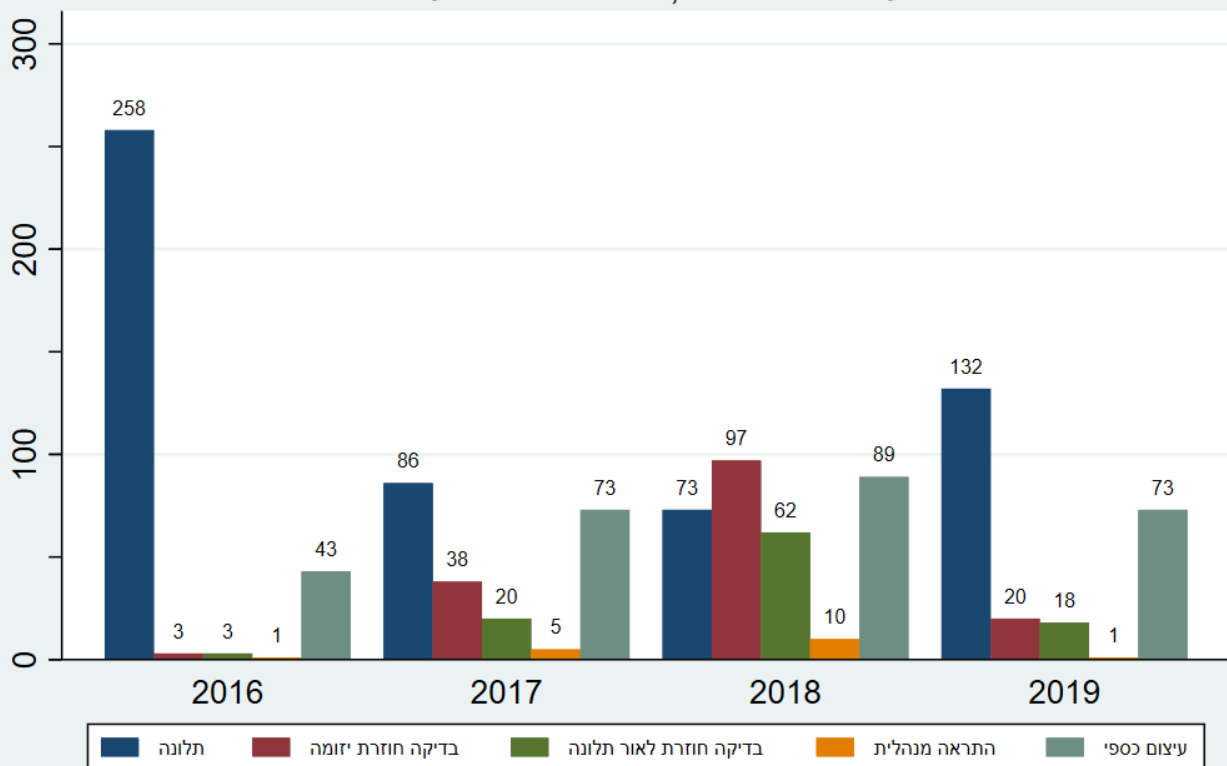
כאמור, על פי נתוני הביטוח הלאומי, אי הציות לחוק שכר מינימום במשק עומד על ממוצע של 11%. הווה אומר, על פי מספר העובדים במשק כמתואר לעיל, ישנם 429,550 עובדים אשר זכותם לשכר מינימום מופרת. למול נתונים קשים אלו, שיעור האכיפה העולה מנתוני מנהל ההסדרה והאכיפה דל מאוד ועומד על 0.05 מהמעסיקים במשק לשנת 2019. אחוז זה מחושב על ידי סיכום סך כל הפעולות שנעשו, 157 במספר, חלקי כלל המעסיקים במשק.

• עובדים ישראלים

בקרב עובדים ישראלים ניתן לראות שיעור אכיפה דל מאוד, לעומת מספר תלונות גבוה באופן יחסי, העולה משמעותית על מספר פעולות האכיפה של המנהל. בשנת 2016 עמדו מספר הפעולות למול מעסיקים על 50, בשנת 2017 על 136, בשנת 2018 על 258, ובשנת 2019 על 112 בלבד. כל זאת כאשר באותו הזמן אי הציות לשכר מינימום רק הולך וגדל בכל שנה. המשמעות של מספרים אלו היא, לדוגמא, שעל פי ההנחה המיטבית, בשנה החולפת, שנת 2019, מספר המעסיקים מולם פעל המנהל לאכיפת שכר מינימום באחד הכלים העומדים לרשותו עמד על 0.04% מכלל המעסיקים במשק (ראו גרף 7).

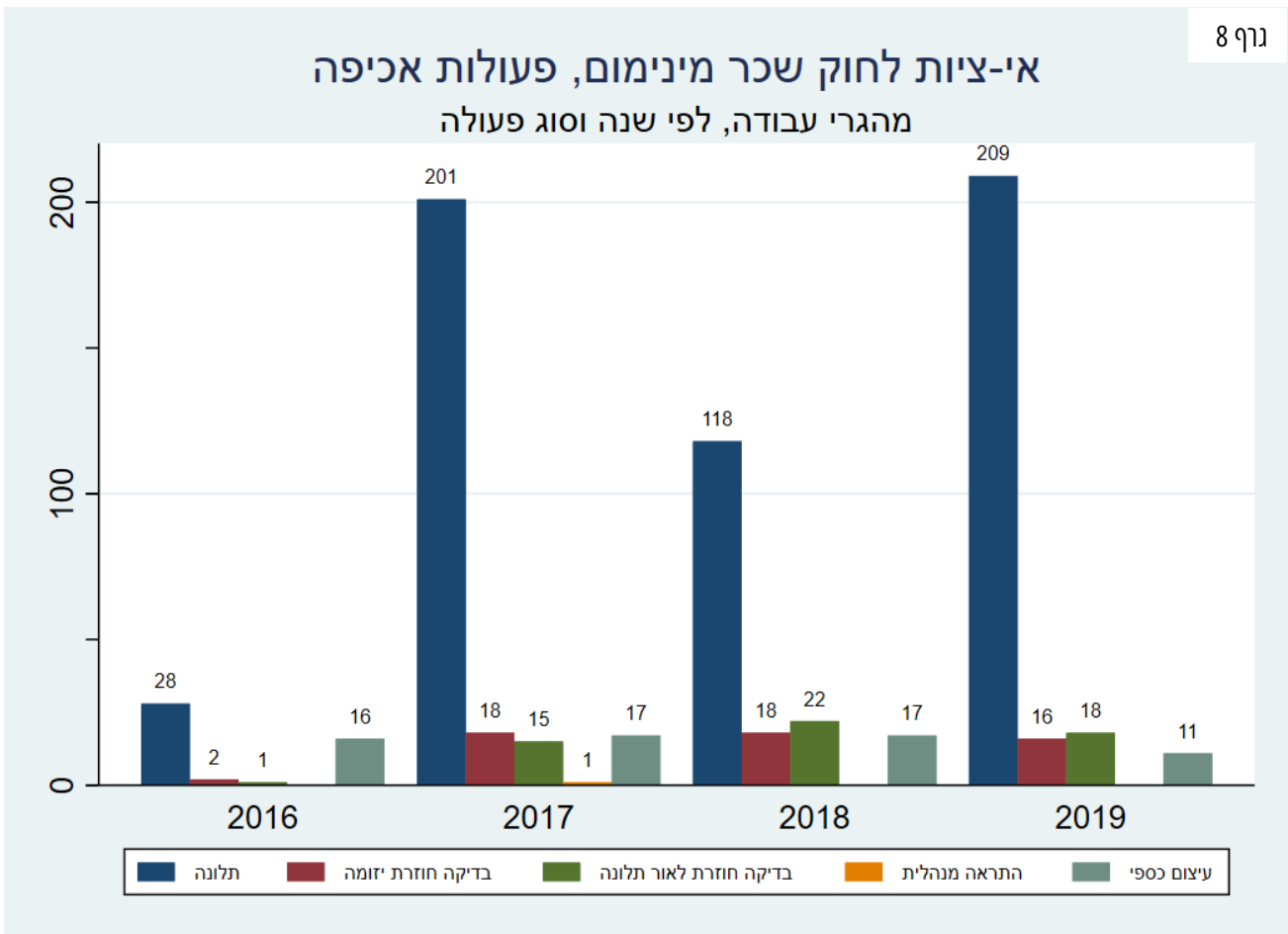
גרף 7

אי-ציות לחוק שכר מינימום, פעולות אכיפה
עובדים ישראלים, לפי שנה וסוג פעולה



• מהגרי עבודה

בכל הנוגע למהגרי עבודה המצב לצערנו דומה למצב האכיפה בקרב עובדים ישראלים. בגרף שלפנינו ניתן לראות כי מספר הפעולות הנעשות לאכיפת שכר המינימום של העובדים הזרים הוא דל ביותר. בשנת 2016 המספר עמד על 19 פעולות בלבד, בשנת 2017 על 51 פעולות, בשנת 2018 על 57 ובשנת 2019 על 45 פעולות. זאת בזמן שמספר תלונות העובדים רב ביותר, ועולה באופן ניכר על מספר הפעולות שנעשו על ידי המנהל (ראו גרף 8).

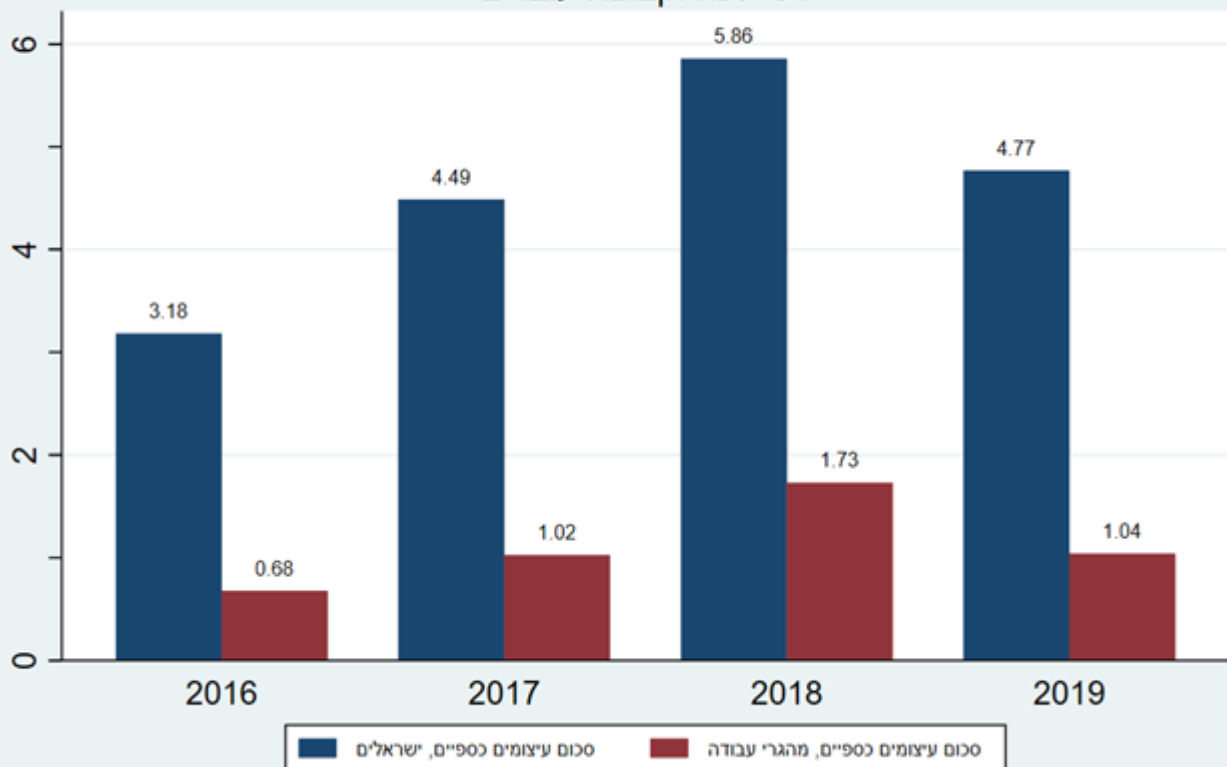


• הטלת עיצומים בגין הפרת חוק שכר מינימום.

בגרף להלן (ראו גרף 9) ניתן לראות את פירוט גובה העיצומים שהוטלו בגין הפרת חוק שכר מינימום בין השנים 2016-2019. בשנת 2016 עמד גובה העיצומים על 3,860,000 ש"ח, בשנת 2017 על 5,510,000 מיליון ש"ח, בשנת 2018 על סך 7,590,000 ש"ח, ובשנת 2019, השנה החולפת, ירד הסכום שוב לכ-5,810,000 ש"ח. סך כל העיצומים שהוטלו בגין הפרת חוק שכר מינימום מהווה כ-6.7% מסך כל העיצומים שהוטלו על ידי המנהל בשנים אלו.

גרף 9

אי-ציות לחוק שכר מינימום, עיצומים כספיים במיליוני שקלים
לפי שנה וקבוצת עובדים



תמונת המצב שעולה מהנתונים של מנהל ההסדרה והאכיפה היא עגומה. היקף האכיפה המבוצעת על ידי המנהל הולך ומצטמצם, עיצומים כספיים שמוטלים על מעסיקים אינם נגבים ומבוטלים, והיקף האכיפה בהשוואה למספר המעסיקים במשק, ובהשוואה לנתוני הביטוח הלאומי בנוגע למידת אי הציות לחוק שכר מינימום, הוא נמוך מהמצופה. תקציב המנהל אמנם פחת בין השנים 2016-2019, אך שיעור הקטנת התקציב אינו מתאים למידת ההפחתה באכיפה המנהלית.

אין בידי המנהל נתונים בנוגע לגביית העיצומים הכספיים שמוטלים על ידו, המעקב אחר תיקון ליקויים אצל מעסיקים שפקחים ערכו באתריהם ביקורת לוקה בחסר. יתרה מזאת, בין השנים 2016 ל-2019 ניתן לראות ירידה תלולה של למעלה מ-60% בשיעור ההתראות המנהליות שהוטלו על מעסיקים של מהגרי עבודה, למרות שמספר התלונות עלה בשנים אלו.

לסיכום, נראה שאף על פי שנתוני הביטוח הלאומי מצביעים על כך ששיעור אי הציות לחוק שכר מינימום במשק גדל בשנים האחרונות, שיעור פעולות האכיפה בהן נוקט המנהל, כמו גם היקפן והשפעתן של פעולות האכיפה על קבוצות עובדים מוחלשות במדינת ישראל, הלך ופחת.

כתיבה, עריכה ועיבוד נתונים:

מיכל סימונט כורך

עו"ד דיאנה בארון

ד"ר נעמי פרידמן-סוקולר

רותם זודמן