

סקר במסגרת בחינת אפקטיביות של החוק להגברת האכיפה

של דיני עבודה, התשע"ב 2011

מיכל אלפסי - הנלי, חוקרת ומרכזת תחום מחקר אכיפה במינהל

רקע¹

בסוף יוני 2012 יכנס לתוקף החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה, התשע"ב 2011, שמטרתו לשפר ולייעל את האכיפה כנגד מעסיקים המפרים חוקי עבודה ביחס לכלל המועסקים במשק – עובדים ישירים ועובדים באמצעות קבלן כאחד וכן להביא לצמצום הפער בין קיומה של מערכת החוקים בדינה עבודה, לבין יישומה בפועל, זאת באמצעות שני אפיקי אכיפה עיקריים:

1. אכיפה מינהלית - הטלת עיצומים כספיים על מעבידים שהפרו את הוראות חוקי העבודה, באמצעות הליכים מינהליים.

ההליך המינהלי כולל מספר שלבים עד להטלת העיצום הכספי – התראה מינהלית (שתישלח ע"י משרד התמ"ת בטרם הודעה על הכוונה להטיל עיצום כספי) וכן ועדת ערר (בה עומדת למעסיק זכות הטיעון). הגשת כתיב אישום במסגרת ההליך הפלילי תיעשה רק בנסיבות ושיקולים שבלש חומרתם מוצדקת הטלת אחריות פליליות ישירה, בלא קיום הליך מינהלי להטלת עיצום כספי, זאת במטרה להרחיק את ההליכים הפליליים ממעסיקים הוגנים ושומרי חוק.

2. הטלת אחריות אזרחית, מינהלית ופלילית גם על מזמיני שירות בתחום הנקיון, השמירה, האבטחה וההסעדה, כך שגורמים (כולל המדינה) שבחצרים נפגעים עובדים בתחומים אלו ישאו באחריות על הפגיעה בעובדי הקבלן שהם מעסיקים.

ההליך האזרחי כולל תנאים מוקדמים להחלתו והגנות משמעותיות שעומדות למזמין השירות, ובכך השוני מהליכי האחריות המוטלים על המעסיק הישיר. כמו כן, אחריות מזמין השירות מוגבלת לרשימת הוראות קצרה מזו המוטלת על המעסיק הישיר. עם זאת, חתימה על חוזה בין מזמין שירות לבין קבלן שירות שלא מקיים את תנאי החוק והתקנות (המפרט רכיבי שכר שעל הקבלן לשלם לעובד

¹ המסמך היזום מתבסס על מסמכים שהעבירו מינהל הסדר ואכיפה והלשכה המשפטית

וכן הלאה), תשמיט את הקרקע תחת התנאים המקלים להטלת האחריות ותחת ההגנות הניתנות למזמין השירות בהליך האזרחי. חתימה על חוזה שכזה תהווה לכשעצמה עבירה פלילית, שמנהלו הכללי של התאגיד עלול לחוב בגינה

ההליך הפלילי כולל אף הוא הגנות משמעותיות שעומדות למזמין השירות. אחריות פלילית מוטלת גם על מנהלו הכללי של מזמין השירות בגין הפרת הוראות חוקי עבודה החלות על מזמין השירות. כמו כן, על המנהל הכללי הוחלה גם אחריות מינהלית. ההליך המינהלי שיופעל על מזמין השירות (בשונה מהליך שמופעל לקבלן השירות), כולל שלב נוסף, לפיו ניתנת למזמין השירות, במקביל להודעת החיוב הנמסרת לקבלן, התראה לתיקון ההפרה או ביטול החוזה עם קבלן השירות בתנאים הקבועים בחוק. אחת ההגנות באמצעותן יוכל מזמין השירות להתגונן, הינה הסתמכות על בדיקות תקופתיות שנערכו בידי "בודק שכר מוסמך".

אם כן, החוק מאפשר הליך אכיפה קל ופשוט להוכחה, קיצור משמעותי של משך הזמן שבין ביצוע ההפרה של הוראות חוקי העבודה לבין הטלת העונש על המעסיק המפר והתאמת עוצמת הענישה לעוצמת ההפרה, כך שהשימוש בהליך הפלילי יעשה רק לגבי הפרות שהן בעלות חומרה רבה יותר ובמקרה של הפרה נקודתית שאינה מהותית ואינה חוזרת – ניתן יהיה לפעול בדרך מינהלית. במילים אחרות, המנגנון של החוק החדש מאפשר:

1. מנגנון חדש לאכיפת זכויות עובדים – העיצום הכספי וההתראה המינהלית.
2. שמירת האחריות הפלילית.
3. תיחום האחריות של מזמיני שירות בתחומי השמירה, האבטחה, הניקיון וההסעדה (אם השירות ניתן לעובדי המזמין) בהליכים מינהליים, פליליים ואזרחיים.
4. עידוד רגולציה עצמית של זכויות עובדים – בודק שכר.
5. חיזוק אחריות מנהלי הארגון על אכיפת זכויות עובדים.
6. מחוייבות משותפת של ההסתדרות, ארגוני מעבידים, משרד האוצר ומשרד התמ"ת לאכיפת זכויות עובדים.

יקדם לכניסת החוק לתוקף קמפיין תקשורתי רחב שיחל באמצע יוני 2012 וימשך כשנה וחצי ב"פיקים" שונים ובכל אמצעי התקשורת – טלוויזיה, רדיו, עיתונות ואינטרנט. במקביל לכניסת החוק לתוקף יתוגבר כוח האדם במינהל הסדרה ואכיפה (תוספת של 120 תקנים עד שנת 2013). כמו כן, בחודשים האחרונים ערך המינהל עבודת שטח נרחבת, במסגרתה התקיימו פגישות עם מעסיקים, עורכי דין מתחום דיני העבודה, שופטים, נציגי ועדי עובדים, נציגי עמותות ונציגים של מגזרים שונים העוסקים ביחסי עבודה. במסגרת מפגשים והרצאות אלו ניתנו הסברים מפורטים אודות החוק החדש והסנקציות שיוטלו על מי שיפרו חוקי עבודה הכלולים בחוק. בין היתר, הרצו נציגי מינהל הסדרה ואכיפה בכנס אילת בינואר 2012, שבו נכחו לא רק מעסיקים, אלא גם ארגוני עובדים של מפעלים גדולים, נציגי עמותות ונציגים ממגזרים שונים העוסקים ביחסי עבודה וכן בכנס האגודה למשפט העבודה שנערך באפריל 2012, אשר במסגרתו הועברה הרצאה על ידי עו"ד מיכאל אטלן, היועץ המשפטי של משרד התמ"ת, לכ – 300 עורכי דין מתחום דיני העבודה, שופטי בית הדין הארצי ושופטים אזרחיים. כמו כן, ניתנה הרצאה גם בכנס מעסיקים מענף הנקיון.

מטרות הסקר

לקראת כניסת החוק לתוקף, מינהל הסדרה ואכיפה מבקש לבחון את השפעת החוק על רמת הציות ומידת האכיפה של חוקי עבודה "משפיעי שכר" הנכללים בחוק.

באופן מפורט יותר, המטרות הן:

1. לבחון האם הציבור שמע על קיומו של החוק החדש. בתוך כך, יש להבחין בין 5 תת אוכלוסיות כדלקמן:

א. האם כלל הציבור בישראל שמע על החוק החדש

ב. האם כלל ציבור העובדים בישראל שמע על החוק החדש

ג. האם כלל ציבור העובדים הרלוונטי לחוק שמע על חוק זה (אוכלוסיות מוחלשות)

ד. האם כלל ציבור המעסיקים בישראל שמע על החוק החדש

ה. האם כלל ציבור המעסיקים הרלוונטיים לחוק זה (מעסיקים מענפים מסוימים הנחשדים בהפרות יותר מאשר מעסיקים מענפים אחרים) שמע עליו

2. לבחון האם הציבור מבין את משמעותו של חוק זה. מטרה זו הינה רלוונטית לאוכלוסיית העובדים הרלוונטית לחוק זה (1.ג.).

3. האם ועד כמה החוק עורר את המודעות של העובדים לאפשרות שתיעשה עליהם עבירה ולאפשרויות התגובה העומדות בפניו

4. האם בפועל יש פחות הפרות של חוקי עבודה משפיעי שכר

5. האם בפועל פחת קצב הגידול של הפרת חוקי עבודה משפיעי שכר

תוכנית ההערכה בכללותה מחייבת לפצל את הפעילות המחקרית לשני שלבים:

1. שלב מקדים שבו יערך "צילום מצב" שיהווה Base line שאליו יושו ממצאי הסקרים הבאים שיבוצעו מספר חודשים לאחר כניסת החוק לתוקף. שלב מקדים זה צריך להתבצע בשבועות הקרובים ולפני שיחל הקמפיין התקשורתי.

2. שלב שני - בחינת המצב במשק בהקשרים של המחקר כמספר חודשים לאחר כניסת החוק לתוקף. יש לציין כי במידה וישנה כוונה לבחון במסגרת הסקר גם השפעה עקיפה ולא רק השפעה ישירה, ישנו צורך במדגם נפרד שיבנה מהנתונים המינהליים של מינהל הסדרה ואכיפה. מכיוון שהקמפיין נועד להתמודד עם סוגיה זו, איננו בטוחים כי הדבר הכרחי.

דגש נוסף הוא כי הסקר צריך להתמקד בהפרות של חוקי עבודה "משפיעי שכר" ולא בכלל חוקי העבודה, כיוון שהחוק להגברת האכיפה יתמקד בחוקים אלו. בתוך כך, חשוב לא להתמקד רק בשאלות סביב שכר המינימום, אלא בשאלות אודות השכר בכללותו וגורמים המשפיעים עליו, כגון שעות נוספות וימי חופשה. על כן, מינהל הסדרה ואכיפה ימקד את מינהל מחקר וכלכלה בחוקים שלגביהם שאלות הסקר תתמקדנה.

החוקים שידונו במסגרת הסקר הם:

1. חוק שכר מינימום

2. חוק שעות עבודה ומנוחה

3. חוק הגנת השכר

4. חוק חופשה שנתית

5. פנסיה

6. חוק הודעה לעובד

7. חוק קבלני כוח אדם

8. חוק עבודת הנוער

אוכלוסיות היעד

1. כלל האוכלוסיה

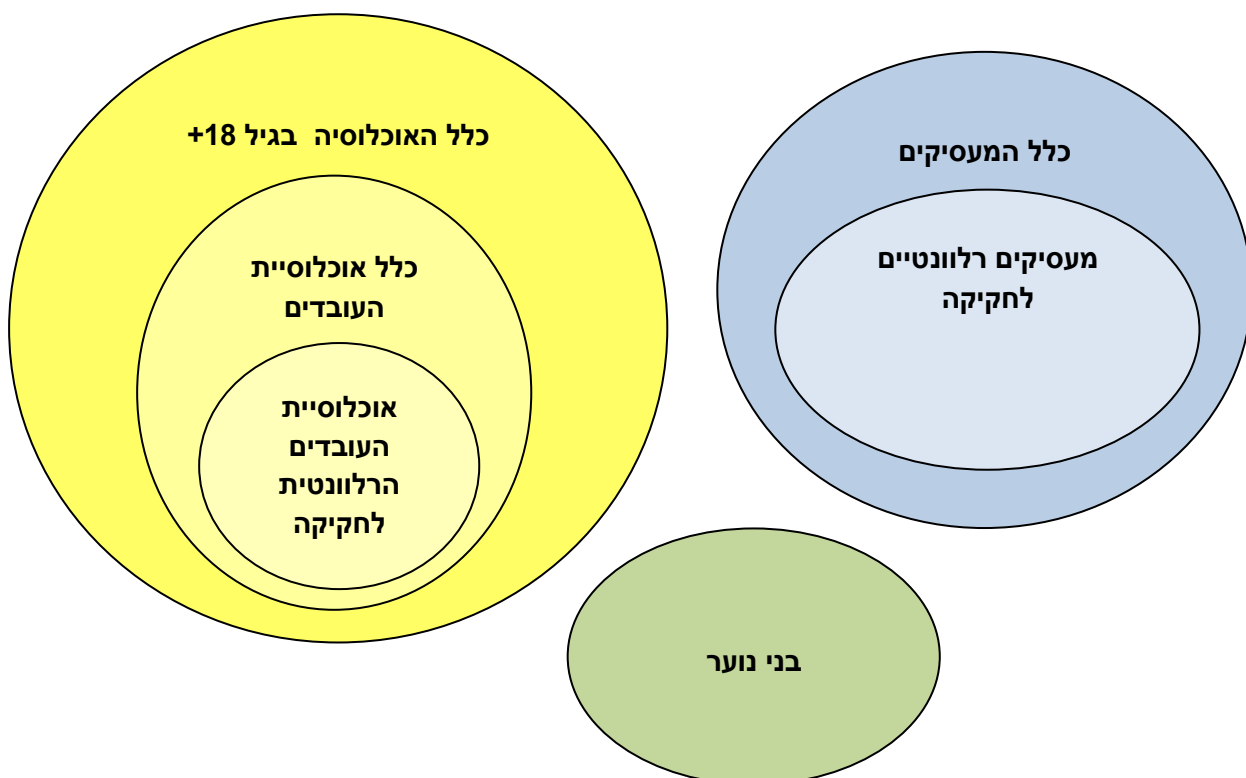
2. אוכלוסיית העובדים

3. אוכלוסיית העובדים הרלוונטית לחקיקה

4. אוכלוסיית המעסיקים

5. אוכלוסיית המעסיקים הרלוונטיים

6. בני נוער



א. מדגם

1. מדגם מייצג של האוכלוסיה בגיל +18.
 - פרמטרים להוצאת המדגם – מגדר, ישוב וגיל.
 - גודל המדגם – 1000.
 - מדגם זה יכול עובדים, מובטלים ומי שאינם בכח העבודה, זאת על פי משקלם באוכלוסיה.
 2. בתוך מדגם זה יהיו כ- 600 עובדים.
 - סוגיות של לאום והגדרה דתית תישאלנה ובמדגם מייצג אמור להיות ייצוג מספיק לאוכלוסיות אלו, על פי משקלן באוכלוסיה.
 - קבוצת העובדים שתוגבר בעוד 400 עובדים, כך שסה"כ גודל המדגם של קבוצת העובדים יעמוד על 1000.
 3. מתוך כלל קבוצת העובדים, מספרם של העובדים הרלוונטיים לחקיקה יעמוד על כ- 400 והם יקבלו תגדור של עוד 400, כך שגודלה של קבוצת העובדים הרלוונטיים יעמוד על 800.
 4. מדגם מייצג של מעסיקים מתוך קובץ המעסיקים של המוסד לביטוח לאומי.
 - פרמטרים להוצאת המדגם – אזור גיאוגרפי, גודל עסק וסוג פעילות (ענף כלכלי).
 - גודל המדגם – 1000 עסקים.
 - ינתן תגבור למעסיקים מענפים מסוימים שנחשדים בהפרות, כדוגמת בענפי שירותים מסוימים. קבוצה זו תתוגבר בעוד 300 מעסיקים.
 5. מדגם של בני נוער בגיל 12-18.
 - זהו מדגם נפרד ובלתי תלוי.
 - גודל המדגם – 1000.
- סה"כ לצורך השלב הראשון ירואיינו 3,100 אנשים.
- לנוכח ריבוי הראיונות ולוחות הזמנים הקצרים, מינהל המחקר יקיים התייעצות מתודולוגית ויבחן אפשרות של הקטנת מספר הראיונות, זאת מבלי לפגוע בתקינות המדגם. על כל פנים, הדבר מצריך כי לפחות 3 חברות תראיינה בו זמנית.

ב. כלי המחקר

- לצורך המחקר יבנו ארבעה שאלונים:
1. שאלון לכלל האוכלוסיה
 2. שאלון לציבור העובדים
 3. שאלון לבני נוער
 4. שאלון למעסיקים
- לכל השאלונים תהיה ליבת שאלות זהה וככל שיתאפשר, מינהל המחקר ישתדל לאחד בין השאלונים בכדי לאפשר השוואה בין האוכלוסיות.

1.2 שאלוני הסקר

שאלון לעובדים

כל העובדים ישאלו האם שמעו על כניסתו לתוקף של החוק החדש, כיצד הדבר הובא לידיעתם וכן עד כמה מבינים את משמעותו והשלכותיו.

שאלות לעובדים בתחום חוק שכר מינימום

1. האם יודע מהו גובה שכר מינימום לשעה.
2. האם יודע מהו גובה שכר מינימום לחודש.
3. בדיקת השכר שמקבל העובד ע"פ חישוב לפי ימי עבודה ושעות עבודה, בכדי לבחון אפשרות שאינו מקבל שכר מינימום.
4. דיווח במקרה של הפרה – למי דיווח, מה היו תוצאות הדיווח וכו'.
5. האם עבר קורס הכנה/הכשרה לתפקיד והאם שולמה לו עבור זה משכורת.
6. האם "יצא" לקורסים/השתלמויות במסגרת העבודה והאם שולמה לו עבור זה משכורת.
7. האם מספר שעות העבודה המופיעות בתלוש השכר זהות למספר שעות העבודה שעבד בפועל
8. אי תשלום שכר מינימום ענפי

שאלות לעובדים בתחום חוק שעות עבודה ומנוחה

1. האם בד"כ עובד בשעות נוספות בין יום א' ליום ה' ובאיזה אופן משולם לו השכר בגין שעות אלו <=== במטרה לבחון אי תשלום גמול שעות נוספות והעבדה אסורה בשעות נוספות.
2. שאלות בנושא עבודה במשמרות.
3. עבודה ביום המנוחה השבועי ותגמול על כך – כספי ויום חופש חלופי.
4. אי ניהול דו"חות כספיים (פנקס שעות עבודה).

שאלות לעובדים בתחום חוק הגנת השכר

1. האם מכיר את החוק להגנת השכר
2. האם מכיר את סעיף 26 לחוק הגנת השכר (לאחר שיפורט באוזניו תוכן הסעיף)
3. האם מופרשות משכרו הורדות לקרנות או קופות גמל למיניהן.
4. האם למיטב ידיעתו ניכויים אלו מועברים ליעדם.
5. האם בירר עם המעסיק האם הכסף עובר ליעדו ותוך כמה זמן.
6. מסירת תלוש שכר
7. פירוט מלא בתלוש השכר (בהתאם לתיקון 24 לחוק).
8. הלנת שכר.

שאלות לעובדים בתחום חוק חופשה שנתית

1. האם מכיר את החוק.
2. האם קיבל בשנה האחרונה חופשה שנתית – אורך החופשה, אם לא קיבל – מדוע לא.
3. קבלת שכר בעת החופשה.
4. מתן תשלום (פדיון חופשה) על יתרת הימים הנצברים בעת עזיבת מקום העבודה.

שאלות לעובדים בתחום פנסיה

הפרשות לפנסיה בהתאם לצווי ההרחבה השונים

שאלות לעובדים בתחום חוק הודעה לעובד

מתן הודעה לעובד או מתן חוזה עבודה

שאלות סוציו דמוגרפיות

1. מגדר
2. גיל
3. ארץ לידה (+שנת עליה לארץ)
4. לאום
5. מידת דתיות
6. מצב משפחתי
7. ילדים
8. שנות לימוד
9. תעודה אחרונה
10. ביי"ס אחרון
11. הכנסת משק הבית

שאלות לכלל הציבור

השאלון יתבסס על השאלון לעובדים וככל הנראה יכלול פחות פירוט ביחס לחוקים.

שאלות לבני נוער

השאלון יתבסס על השאלון הכללי לעובדים, תוך ההתאמות הנדרשות לבני נוער בנושא של שכר מינימום, שעות עבודה, הפרשות שכר וחופשה שנתית. השאלון יעסוק בחוק שכר מינימום לנוער, איסור העסקה מעבר לשעות המותרות, מתן הפסקות ואיסור העסקה במנוחה השבועית.

שאלון למעסיקים

1. האם שמע על כניסתו לתוקף של החוק החדש, כיצד שמע, מידת הבנתו את החוק ואת השלכותיו.
2. במידה ושמע על החוק, האם עשה היערכות כלשהי.
3. במידה ושמע על החוק, מי הביא את הדבר לידיעתו.
4. הכרת חוקי העבודה הרלוונטיים.
5. הכרת הסנקציות והחובות המוטלות עליו כמעסיק.
6. האם מקיים הדרכות לעובדים בתחום של חוקי עבודה.
7. האם יש ועד עובדים בעסק שלו ואם כן בקשת פירוט אודות הוועד.
8. האם הוא כמעסיק מאוגד.

9. שאלות בתחום חוק קבלני כ"א, הרלוונטי למעסיקים ומזמיני שירותים – האם קיים רישיון בתחומי כ"א אבטחה, שמירה ורשיון.

לו"ז לביצוע, שלבי עבודה וחלוקת אחריות

1. חיבור שאלון <=== באחריות מינהל מחקר וכלכלה

2. דיון ואישור השאלון <=== לצורך זאת יוקם צוות היגוי <=== הקמת צוות ההיגוי וכינוסו באחריות

מינהל הסדרה ואכיפה

3. הוצאת מדגמים

4. הטמעת שאלונים במערכת הממוחשבת

5. הדרכת מראיינים

6. פרי טסט

7. בדיקת ממצאי הפרי טסט ותיקון השאלון בעקבות זאת

8. איסוף הנתונים – ביצוע הראיונות

9. ניתוח תוצאות <=== דיון על ממצאים ראשוניים (מצגת) בתחילת אוגוסט

באחריות מינהל מחקר
וכלכלה

שלבים 1 – 2 צריכים להסתיים עד 1/5.

שלבים 3 – 7 מחייבים 3 שבועות לכל הפחות.

שלב 8 מחייב חודש וחצי לכל הפחות.

המסקנה העולה היא כי הקמפיין לא יוכל להתחיל ב 15/6 ויהיה חייב להתחיל רק בסוף החודש, כך שיתאפשר למינהל המחקר לאסוף נתונים עד סוף יוני.