



**מסמך רקע כלכלי בנושא:
הצעת חוק למניעת העסקה פוגענית,
התשס"ה-2005
- אומדן עלות -**

מוגש לחה"כ עמיר פרץ

**כתיבה: עמי צדיק, כלכלן; עמוס
אולצוור, כלכלן**

ליווי מקצועי ואישור: שרון סופר

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"א בסיוון תשס"ה

28 ביוני 2005

תמצית

במסמך זה מובא אומדן העלות התקציבית של הצעת חוק למניעת העסקה פוגענית, התשס"ה-2005, שהגישו חברי הכנסת עמיר פרץ ואילנה כהן ב-7 בפברואר 2005.

הצעת החוק מגדירה לראשונה "התנכלות לעובדים": פגיעה בעובדים לסוגיה, כמו השפלה, הלבנת פנים, אלימות מילולית או פיזית, קיזוז שכר בגין הכשרה מקצועית שהמעביד נותן והטלת קנסות משמעותיים המקוזזים משכרו של העובד.

נוסף על כך, הצעת החוק נוגעת לכל חוקי העבודה הקיימים בישראל, ובהם חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, ופקודת מס הכנסה, שנקבעה בה חובת הדיווח והתשלום של המעסיק לרשויות המס בגין העסקת עובדיו, ומגדירה הפרה של כל אחד מהם "העסקה פוגענית" שהיא עבירה שדינה קנס בשיעור האמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

בהצעת החוק מוצע לנקוט צעדים לחיזוק אכיפתם של חוקי עבודה, ובהם הקמת ענף למניעת העסקה פוגענית במשרד התמ"ת, מתן אפשרות לארגון עובדים ו/או לארגון העוסק בזכויות אדם בעבודה לתבוע מעסיק בגין הפרת החוק, ומתן אפשרות לבית-הדין לעבודה לפסוק פיצוי עד לסכום של 50,000 ש"ח לעובד בגין הפרת החוק, ללא הוכחת נזק.

חידוש נוסף הוא ייסוד ענף ביטוח חדש במוסד לביטוח לאומי, אשר יגבה סכום השווה ל-5% משכר עובדים במקומות עבודה לא מאורגנים (עד לתקרת השכר הממוצע במשק) וישלם גמלאות לעובדים שנפגעו מהעסקה פוגענית ואינם זכאים לגמלאות קיימות.

במסמך זה מובא אומדן תקציב ראשוני בלבד, שכן הצעת החוק מנוסחת בכלליות, ולכן קשה להעריך ביתר דיוק את המשמעויות התקציביות שלה. הקושי העיקרי מתעורר בכל הקשור ביצירת ענף ביטוח חדש במוסד לביטוח לאומי, שכן הערכת העלות כרוכה בהגדרה מדויקת של מקומות עבודה לא מאורגנים שבהם ייגבו ההפרשות, של גובה הגמלה ושל התנאים לקבלתה.

האומדן אינו מביא בחשבון השפעות עקיפות של הצעת החוק, ובהן התרחבות היקף גמלאות דמי אבטלה בשל אבטלה שתיווצר מייקור עלות העבודה ועלייה מסוימת בתקציבי מכרזים שהממשלה עורכת בגין הקשחת התנאים (סעיף 14 בהצעת החוק). כמו כן, האומדן אינו מביא בחשבון את הגידול בהכנסות המדינה עקב תוספת קנסות שיוטלו על מעסיקים שיפרו חוק זה.

האומדן הראשוני של עלות הצעת החוק הוא **22.2 עד 23.1 מיליון ש"ח לשנה** – 17 מיליון ש"ח בגין תוספת תקציב לייסוד ענף ביטוח חדש במוסד לביטוח לאומי, 3.0 עד 3.9 מיליון ש"ח בגין העסקת מפקחים חדשים באגף אכיפת חוקי עבודה במשרד התמ"ת ותובעים נוספים בלשכה המשפטית במשרד התמ"ת ו-2.2 מיליון ש"ח בגין תוספת שופטים לבית-הדין לעבודה.

תוכן העניינים

עמוד	חלק
1	.1 מבוא
1	.2 הצעת החוק
2	.3 שוק העבודה בישראל
2	3.1 רקע כללי
3	3.2 מצב אכיפת חוקי העבודה
5	3.3 שינוי ארגוני בגופים הממונים על אכיפת חוקי העבודה
5	3.4 בתי-הדין לעבודה
6	.4 הנחות וניתוח אומדן העלות
6	4.1 הרחבת האמצעים לאכיפת חוקי העבודה במשרד התמ"ת
7	4.2 הרחבת בתי-הדין לעבודה
7	4.3 הקמת ענף ביטוח העסקה פוגענית במוסד לביטוח לאומי
9	.5 סיכום אומדן העלות
9	.6 סיכום והסתייגויות
10	.7 מקורות

1. מבוא

מסמך זה מציג אומדן של העלות התקציבית של הצעת חוק למניעת העסקה פוגענית, התשס"ה-2005 (להלן: הצעת החוק), שהגישו חברי הכנסת עמיר פרץ ואילנה כהן ב-7 בפברואר 2005.

במסמך מוצגת סקירה כללית של הצעת החוק, מתואר שוק העבודה בישראל בדגש על אכיפת חוקי עבודה ומנותחות בפירוט המשמעויות התקציביות העיקריות של הצעת החוק וההנחות שהאומדן נעשה לפיהן.

לפי הצעת החוק, כל הפרה של חוקי העבודה הקיימים היא בגדר "העסקה פוגענית", הינה עבירה שדינה קנס בשיעור האמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977. נוסף על כך היא מגדירה לראשונה "התנכלות לעובדים" לסוגיה.

בניתוח אומדן העלות עסקנו במשמעויות התקציביות של התוספות בהצעת החוק, ולא של הרחבת האכיפה של חוקי עבודה קיימים.

המשמעויות התקציביות של התוספות של הצעת החוק:

- הגדלת מספר מפקחי העבודה באגף לאכיפת חוקי עבודה במשרד התמ"ת ומספר התובעים בלשכה המשפטית במשרד התמ"ת עקב הגדרת עוולה חדשה – "העסקת פוגענית" (סעיפים 2-4 בהצעת החוק).
- הגדלת מספר השופטים בבתי-הדין לעבודה עקב הגידול הצפוי במספר התביעות לבתי-הדין (סעיפים 7-10 בהצעת החוק).
- שינויים מינהליים ותקציביים במוסד לביטוח לאומי עקב הקמת ענף ביטוח העסקה פוגענית (סעיף 12 בהצעת החוק).

2. הצעת החוק

לפי הצעת חוק, "העסקה פוגענית" מתקיימת בכל אחד מהמצבים האלה:

- המעסיק אינו מעביר דיווחים ותשלומים לרשויות המס ולמוסד לביטוח לאומי בגין העסקת עובדיו, כמתחייב מפקודת מס הכנסה ומחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.
 - המעסיק מפר את אחד מחוקי העבודה הקיימים. בהצעת החוק מפורטים 20 חוקי עבודה, ובהם חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951, חוק דמי מחלה, התשל"ו-1976, וחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957.
 - המעסיק מתנכל לעובדיו. לפי הצעת החוק, "התנכלות" היא פגיעה בכבוד העובד במהלך העבודה או בעקבות הגשת תלונה של העובד נגד המעביד.
- "פגיעה" מוגדרת כפעולה הפוגעת בעובד באמצעות נוהלי עבודה, כגון איסור ישיבה בעבודה (כשהאיסור אינו מחויב המציאות), הלבנת פני העובד בפומבי, השפלת העובד, הפעלת אלימות פיזית או מילולית כלפי העובד, פיטורי העובד בעקבות עמידתו על זכויותיו או הגשת תלונה מצדו על העסקה פוגענית ושימוש לרעה בזכות משפטית בחוסר תום לב כלפי העובד.
- "שימוש לרעה בזכות משפטית" כולל, בין השאר, ניכוי משכר העובד בשל תוכניות הכשרה שנתן המעביד וקנסות משמעתיים המוטלים על העובד.

בהצעת החוק מוצעים צעדים למניעת העסקה פוגענית:

- הגברה של אכיפת חוקי העבודה והגדלת ההרתעה, ובכלל זה הקמת ענף למניעת העסקה פוגענית במשרד התמ"ת והעברת כספי הקנסות שייגבו לגוף האכיפה.
- חיזוק סמכויות בתי-הדין לעבודה, ובכלל זה הרשאה לבית-הדין לעבודה לפסוק פיצוי לטובת עובד בתביעה אזרחית עד לסכום של 50,000 ש"ח ללא הוכחת נזק, ומתן זכות תביעה בשם העובד לארגון העובדים שהעובד חבר בו ולארגוני זכויות עובדים.
- הקמת ענף לביטוח העסקה פוגענית במוסד לביטוח הלאומי. ענף זה יגבה מן המעבידים סכום השווה ל-5% משכר העובדים במקומות עבודה לא מאורגנים (מעבר להפרשות הקיימות), וישלם גמלת העסקה פוגענית לעובדים אשר נפגעו מהעסקת פוגענית ולא נמצאו זכאים לגמלה מקבילה של המוסד לביטוח לאומי. מדובר בעובדים שמפוטרים לאחר תקופה קצרה שאינה מזכה בדמי אבטלה, עובדים שלא קיבלו תלושי שכר ועובדים שמעסיקיהם לא הפרישו עבורם דמי ביטוח לאומי.
- שינוי חוק חובת מכרזים, התשנ"ב-1992, כדי שבמכרזים ממשלתיים תהיה העדפה לספקים שאין חשש שהם עוברים בצורה כלשהי על החוק למניעת העסקה פוגענית. תחול חובה על משרדי הממשלה לקבל אישור של הענף למניעת העסקה פוגענית בעבור כל ספק המתמודד במכרז, שהספק לא הורשע לפי החוק למניעת העסקה פוגענית.
- תיקון חוקי עבודה, למשל חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, כדי שלא יתאפשר ניכוי משכר עבודה בגין תוכניות הכשרה שנתן המעסיק או בגין הטלת קנסות משמעותיים.

3. שוק העבודה בישראל

3.1 רקע

(א) תיאור כללי

במדינת ישראל 2.69 מיליוני נפש המשתייכים לכוח העבודה האזרחי; 2.45 מיליוני מהם מועסקים וכ-245,000 בלתי מועסקים, לפי נתוני הרבעון הראשון של 2005.¹ בשנים האחרונות הביא המיתון לגידול בשיעור האבטלה מ-8.7% ברבעון האחרון של שנת 2000 ל-10.9% ברבעון האחרון של 2003, ומאז ירד שיעור האבטלה עד ל-9.1% ברבעון הראשון של 2005.

השכר הממוצע בשנת 2004 היה 6,964 ש"ח בחודש.² בשנת 2004 כ-27% מכלל השכירים במשק, שהם כ-643,000 איש, השתכרו עד מחצית השכר הממוצע, קרי 3,482 ש"ח. השכר הממוצע של שכירים אלו ברמות השכר הנמוכות היה 1,945 ש"ח.

ענפי המשק שבהם יש ריכוז גבוה של עובדים בשכר נמוך הם מסחר קמעונאי (37% מכלל העובדים בענף), שירותי אוכל ואירוח (48%), שירותים עסקיים (36%), גיוס עובדים ואספקת שירותי כוח אדם (57%), שמירה, אבטחה וניקיון (53%) ושירותי מטפלות בית (67%).³

¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתונים מסקר כוח אדם לרבע הראשון של 2005, www.cbs.gov.il, 25 במאי 2005.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השכר הממוצע למשרת שכיר בשנת 2004, www.cbs.gov.il, 9 במרס 2005.

³ שם.

ב) שיעור ההתאגדות

שיעור ההתאגדות הוא שיעור השכירים מכלל השכירים במשק המשתייכים להסתדרות ו/או לאיגוד מקצועי כלשהו. על-פי אומדן,⁴ כ-40% מהשכירים בישראל חברים בהסתדרות כלשהי ו-17% מהם חברים באיגודים מקצועיים עצמאיים, קרי – שיעור התאגדות הוא 57%, לעומת שיעור התאגדות של כ-85% בתחילת שנות ה-80.⁵

המשמעות של הירידה בשיעור ההתאגדות היא מודעות פחותה של עובדים לחוקי העבודה, בעיקר במקומות עבודה קטנים וברמות השכר הנמוכות.

ג) שיעור כיסוי

שיעור הכיסוי הוא שיעור השכירים המכוסים ישירות על-ידי הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957. שכירים רבים אינם חברים באיגוד מקצועי, אך זכאים לזכויות סוציאליות, כמו דמי הבראה והפרשה לפנסיה, מכוח הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה. שיעור הכיסוי ירד מ-85%-80% בתחילת שנות ה-80 עד לכ-56% בשנת 2000.⁶

ד) שיעור עובדי חברות כוח-אדם

שיעור עובדי חברות כוח-אדם בישראל בכלל השכירים הוא מהגבוהים בעולם המפותח. השיעור עלה מכ-1% בשנת 1986 ועד לכ-6% בשנת 2000.⁷ בשנת 2003 ירד השיעור לכ-4%,⁸ ושוב עלה בשנת 2004 לכ-4.5%, בד בבד עם הגידול בביקוש לעובדים. על-פי המחקר בתחום, העסקה זו מתאפיינת בתנאי עבודה טובים פחות ובפחות ביטחון תעסוקתי.

ה) חוקי עבודה בישראל

במדינת ישראל יש כ-20 חוקים העוסקים במגוון היבטים של יחסי עובד-מעביד וחלים על כלל העובדים. כמו כן קיימות זכויות עובדים מכוח צווי הרחבה במסגרת חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, המוענקות לעובדים בענפים שצו ההרחבה חל עליהם. חוקי העבודה נועדו לשמור על זכויות העובדים, אולם הבעיה העיקרית היא אכיפת חוקי העבודה על-ידי גופי האכיפה.

3.2 מצב אכיפת חוקי העבודה

דוח מבקר המדינה לשנת 2003⁹ סוקר בהרחבה את מצב אכיפת חוקי העבודה בישראל. הדוח מציג תמונת מצב עגומה – חוקי עבודה רבים נאכפים באופן לא יעיל ולא שיטתי:

⁴ היחידה ליחסי העבודה, משרד התמ"ת, "עמדות השכירים בנושאי יחסי עבודה – סקר 2003", (תאריך כניסה: 22 במאי 2005): www.tamas.gov.il/NR/old_res/61CAA4BB_2F85_4A2C_8B43_1458854B43A4.files/seker03_schirim.doc

⁵ ינון כהן, יצחק הברפלד, גיא מונדלק ויצחק ספורטא, "שיעור המאורגנים בארגוני עובדים וכיסוי הסכמים קיבוציים – תמונת מצב 2000", מינהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת (תאריך כניסה: 22 במאי 2005): www.tamas.gov.il/cms/Tamat/Rsrc/koach/tichnun_koach_adam/tichnun_pirsumim/Pirs_maamarim/xmeurgan.pdf

⁶ שם.

⁷ רונית נדיב, "קבלני כוח אדם בישראל הפועלים ברשיון", מינהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, מרס 2005, www.moit.gov.il/NR/rdonlyres/ECD3C640-97E0-45F3-9BD4-1FFC1C488C52/0/kablanrshui.pdf תאריך כניסה: 25 במאי 2005.

⁸ שם. לטענת ד"ר נדיב, הירידה נבעה מהמיתון וכן מחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח-אדם, התשנ"ו-1996.

⁹ מבקר המדינה, דוח 54ב' לשנת 2003, עמ' 820-846.

- חלוקה לשלושה אגפים שאוכפים חוקים שונים הן לעובדים ישראלים והן לזרים, בחוסר תיאום ביניהם;
- אין לאגפים תוכניות פעולה שיטתיות, בקרה ומדדי הצלחה;
- חוסר שיתוף פעולה בין האגפים לבין ארגוני זכויות עובדים מקטין את יעילות האכיפה.

בטבלה שלהלן מסוכמת פעילות אגפי האכיפה לשנת 2003 לפי החוקים הרלוונטיים. נתוני האכיפה בחלק מהחוקים נוגעים הן לעובדים ישראלים הן לעובדים זרים.¹⁰

חוק העבודה	עובדים שנבדקו	תיקי חקירה	קנסות מינהליים	כתבי אישום
חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987;	34,426	707	98	24
חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988		486	208	2
חוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953;	5,266	1,163	3	1
חוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998		789		
חוק הודעה מוקדמת לפיטורים והתפטרות, התשס"א-2001		103	18	2
חוק הודעה לעובד (תנאי עבודה), התשס"ב-2002		467	1	
חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951	700			
חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954	1,657			5
חוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996				16
חוק שירות תעסוקה, התשי"ט-1959	100	23	23	
חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951		8		
סה"כ	42,149	3,746	351	50

על-פי דוח מבקר המדינה, שיעור האיתור של אי-ציות לחוקי עבודה נמוך. לדוגמה, סקרים מראים ששיעור העובדים במשק שזכויותיהם הופרו על-פי חוק שכר מינימום נאמד ב-16%,¹¹ אולם שיעור האיתור בקרב העובדים שנבדקו באגף מגיע לכ-2% בלבד. על-פי הדוח, פער זה מעיד על חוסר התמקדות ועל אכיפה אקראית ולא שיטתית, שאינה מתבססת על תוכניות פעולה ועל מודיעין.

במדינות המערב חוקי עבודה נאכפים בדרכים יעילות יותר, ושיעור הציות לחוקים אלו גבוה יותר. מדיניות האכיפה מבוססת בעיקר על הרתעה ועל "אכיפה עצמית".¹² לדוגמה, בארה"ב כל מעביד חייב לתלות במקום בולט פוסטר של חוק שכר מינימום (לפי חוק ידוע בשם "חוק הפוסטרים"). לאחרונה אישרה ועדת

¹⁰ מרכז מחקר ומידע של הכנסת, ריכוז מידע על אכיפת חוקי עבודה, כתיבה: דורון אהרון, 7 בנובמבר 2004.

¹¹ מבקר המדינה, דוח '54 לשנת 2003, עמ' 846-820; מבוסס על סקרי הכנסות של הלמ"ס לשנת 2001.

¹² יום עיון שערך המרכז לחינוך משפטי קליני באוניברסיטה העברית, 17 במאי 2005.

העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת תקנות לחוק שכר המינימום, התשמ"ז-1987, שעניין תליית פוסטר במקום העבודה, כמו "חוק הפוסטרים".¹³

3.3 שינוי ארגוני בגופים הממונים על אכיפת חוקי העבודה¹⁴

באמצע שנת 2004 החל תהליך של שינוי ארגוני בגופים הממונים על אכיפת חוקי העבודה במשרד התמ"ת, והוא נמשך עד היום. במסגרת השינוי ננקטים הצעדים האלה:

- הפרדה ארגונית מלאה בין אכיפה של חוקי עבודה בעבור ישראלים על-ידי מינהל הסדרה ואכיפה (להלן: המינהל), לבין אכיפה בעבור עובדים זרים על-ידי מינהלת עובדים זרים.
- אוחדו יחידות האכיפה לפי המלצת המבקר, וכיום כל מפקח אוכף את כל חוקי העבודה.
- יעדי המינהל הם התמקדות באיתור מעסיקים המפרים את חוקי העבודה בקביעות,¹⁵ אכיפת חוקי העבודה בחברות כוח-אדם בענפי השמירה והניקיון והגדלת מודעות העובדים לחוקי העבודה (ובכלל זה חלוקת עלוני מידע ועריכת כנסים).

המינהל מתכוון להטמיע בעתיד "אכיפה עצמית" על-ידי המעסיקים עצמם, ובכללה עמידה בתקני איכות ורגולציה שמתגבשים כעת בתחום. נוסף על כך, הוא מתכנן להגביר את אכיפת חוקי העבודה על-ידי שינויים נוספים, כמו הטלת אחריות גם על מקבל השירות ולא רק על קבלן כוח-אדם, והטלת חובה במכרזים ממשלתיים לקבל מהספקים תמחיר של שכר וכוח-אדם שיוכיח ציות לחוקי עבודה. כיום מועסקים במינהל 23 מפקחים.¹⁶

הלשכה המשפטית של משרד התמ"ת עוסקת בפתיחת תיקי חקירה על בסיס הבדיקות אשר מפקחי העבודה עורכים, כולל איסוף ראיות וחקירה באזהרה במקרה הצורך. על פי תוצאות תיקי החקירה, מוטלים קנסות מינהליים ומוגשים כתבי אישום במעט מתיקי החקירה. ברוב חוקי העבודה הטלת קנס מינהלי דורשת מעורבות של תובע, רק במעט סעיפי חוק מורשה מפקח עבודה להטיל קנס בעצמו¹⁷. בלשכה מועסקים כיום 10 תובעים, מתוכם 5 עוסקים באכיפת חוקי עבודה והיתר באכיפת חוקי צרכנות ותקינה.

השינוי הארגוני בגופי אכיפת חוקי עבודה הביא להגדלת פעילות האכיפה. בשנת 2004 הוטלו 671 קנסות מינהליים, לעומת 351 בשנת 2003, והוגשו 281 כתבי אישום, לעומת 50 בשנת 2003.¹⁸

3.4 בתי-הדין לעבודה

מערכת בתי-הדין לעבודה היא ערכאת שפיטה עצמאית המתמחה בשפיטה בתחום העבודה. בתי-הדין לעבודה הוקמו בשנת 1969 על-סמך חוק בית-הדין לעבודה, התשכ"ט-1969, במטרה ליצור מסגרת ייחודית ויעילה להכרעה בסכסוכים בתחום התעסוקה והעבודה.¹⁹

¹³ התקנות אושרו בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות ב-23 במאי 2005.

¹⁴ המידע מבוסס על פרוטוקול מס' 135 של ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 6 בדצמבר 2004.

¹⁵ שם, מתוך דבריה של ציפי שיינקמן, מנהלת האגף לאכיפת חוקי עבודה במשרד התמ"ת.

¹⁶ אלי פז, ראש מינהל הסדרה ואכיפה במשרד התמ"ת, שיחת טלפון, 17 במאי 2005.

¹⁷ לרבות חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, סעיף 8 וחוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953, סעיף 11.

¹⁸ עו"ד תמר פינקוס, תובעת ראשית, הלשכה המשפטית במשרד התמ"ת, שיחת טלפון, 21 ביוני, 2005.

¹⁹ מרכז מחקר ומידע של הכנסת, מערכת בתי-הדין לעבודה – סקירה כללית, כתיבה: שרה צוובר, 17 באוקטובר 2004.

בערכאה ראשונה פועלים חמישה בתי-הדין אזוריים לעבודה – בחיפה, בנצרת, בתל-אביב, בירושלים ובבאר-שבע – ומכהנים בהם 48 שופטים. בערכאת ערעור פועל בית-הדין הארצי לעבודה, ומכהנים בו שמונה שופטים, ובהם נשיא בית-הדין.²⁰ במערכת בתי-הדין לעבודה מכהנים בסך הכול 56 שופטים. לפי ספר התקציב, תקציב בתי-דין לעבודה (הוצאות ישירות) הוא 45.5 מיליון ש"ח. העלות השנתית הממוצעת של כל שופט (כולל עובדים מינהליים והוצאות נלוות) היא כ-1.1 מיליון ש"ח.

בשנתיים האחרונות גדל במידה ניכרת מספר התיקים שנפתחו בבתי-הדין לעבודה – מ-77,606 תיקים בשנת 2002 ל-89,649 תיקים בשנת 2003 ול-96,441 תיקים בשנת 2004.²¹

4. הנחות וניתוח אומדן העלות

להלן סקירה וניתוח של שלושה מרכיבים תקציביים אשר יושפעו ישירות מהצעת החוק הנדונה.

4.1 הרחבת האמצעים לאכיפת חוקי עבודה במשרד התמ"ת

בהצעת החוק מוצע להקים ענף למניעת העסקה פוגענית במשרד התמ"ת (להלן: הענף) שיעסוק באכיפת החוק. אנו מניחים שהענף החדש יתבסס על מינהל הסדרה ואכיפה, ויהיה צורך להרחיבו כדי להתמודד עם האכיפה והתלונות שייתוספו בשל יישום הצעת החוק.

כיום מועסקים במינהל 23 מפקחים, והם עוסקים באכיפת חוקי עבודה בקרב עובדים ישראלים ברחבי הארץ. העלות השנתית (כולל תקורה, ציוד וכדומה) של כל מפקח היא כ-250,000 ש"ח. בנוסף, מועסקים בלשכה המשפטית של משרד התמ"ת 5 תובעים העוסקים בפתיחת תיקי חקירה, הטלת קנסות מינהליים והגשת כתבי אישום על בסיס הבדיקות שמפקחי העבודה עורכים. העלות השנתית (כולל תקורה, ציוד וכדומה) של כל תובע היא כ-350,000 ש"ח.²²

הצעת החוק תביא להגדלת היקף הפעילות של גוף האכיפה, שכן עובדים יוכלו להתלונן על מעבידיהם גם בדבר "העסקה פוגענית" כהגדרתה בחוק, נוסף על חוקי העבודה הקיימים. קשה להעריך את התוספת הנדרשת במספר מפקחי העבודה והתובעים במשרד התמ"ת בגין החידוש בהצעת החוק, משום שאכיפת חוקי העבודה כיום אינה מלאה ממילא, קל וחומר הדרישה להוסיף עליה.

לפי האומדן יחול גידול של 40%-50% בהיקף פעילות האכיפה, ובכלל זה מספר הבדיקות, פתיחת תיקים, הטלת קנסות מינהליים והגשת כתבי אישום. משמעות הדבר היא שבעקבות יישום החוק הנדון תידרש תוספת של 8-10 מפקחי עבודה ושל 3-4 תובעים, קרי תוספת תקציב של 3.0 עד 3.9 מיליון ש"ח, כמפורט בטבלה שלהלן:

הוצאה	תוספת	עלות שכר לשנה לעובד	סך ההוצאה
מפקחי עבודה	8-10	250,000 ש"ח	2.0-2.5 מיליוני ש"ח
תובעים	3-4	350,000 ש"ח	1.0-1.4 מיליון ש"ח
סה"כ			3.0-3.9 מיליוני ש"ח

²⁰ מידע שהתקבל ממר אלי פינגרהוט, הנהלת בתי-המשפט, 19 במאי 2005.

²¹ שם.

²² עו"ד תמר פינקוס, תובעת ראשית, הלשכה המשפטית במשרד התמ"ת, שיחת טלפון, 21 ביוני 2005.

4.2 הרחבת בתי-הדין לעבודה

בהצעת החוק יש כמה סעיפים שצפוי שיביאו להגדלת מספר התביעות לבתי-הדין לעבודה:

- הוספת עולת העסקה פוגענית והתנכלות לעובד;
- מתן אפשרות לארגון העובדים היציג ו/או לארגונים העוסקים בזכויות עובדים להגיש תובענות לבית-הדין לעבודה;
- בית-הדין לעבודה יהיה רשאי לפסוק בשל עוולה על-פי חוק זה פיצוי לטובת העובד עד לסכום של 50,000 ש"ח ללא הוכחת נזק;
- בהליכים משפטיים בגין הפרת הוראות החוק בבית-הדין לעבודה חובת ההוכחה תחול על המעביד, ולכן צפוי שהתביעות של עובדים לבית-הדין לעבודה יתרבו.

מנגד, יש להביא בחשבון שיישום הצעת החוק עשוי להרתיע מעבידים ולתרום להגדלת הציות לחוקי עבודה ולשמירה נאותה יותר על חוקים אלו. התפתחות זו עשויה להקטין בעתיד את מספר התביעות המוגשות לבתי-הדין לעבודה.

מספר התיקים הנפתחים מדי שנה עלה בשנים האחרונות בקצב שנתי ממוצע של 11.5%, עד ל-96,000 תיקים בשנת 2004;²³ כל שופט מטפל בכ-2,000 תיקים בשנה בממוצע.

אנו מעריכים שיישום הצעת החוק יביא לגידול של כ-5% במספר התיקים שנפתחים בכל שנה, נוסף על הגידול הקיים ממילא בשנים האחרונות.

משמעות הדבר היא שבעקבות יישום החוק והגידול במספר התיקים נדרשת תוספת של שני שופטים ותוספת תקציב של **2.2 מיליוני ש"ח**.

4.3 הקמת ענף ביטוח העסקה פוגענית במוסד לביטוח לאומי

בהצעת החוק מוצע להקים ענף ביטוח העסקה פוגענית במוסד לביטוח לאומי. עובד שנפגע מהעסקה פוגענית ואינו זכאי לגמלה אחרת של המוסד, יהא זכאי לגמלה מקבילה בגובהה מהענף החדש. המשמעויות של סעיף זה נוגעות להוצאות המינהלה של המוסד לביטוח לאומי, לגביית הפרשות ולתשלום הגימלאות.

מינהלה

תקציב המינהלה של המוסד בשנת 2004 היה כ-1.1 מיליארד ש"ח.²⁴ במוסד מועסקים כ-3,500 עובדים במטה, ב-20 סניפים ראשיים וב-54 סניפי משנה בכל הארץ. יש 10 ענפי ביטוח: אימהות, ילדים, נפגעי עבודה, נפגעי תאונות, אבטלה, זכויות עובדים בפשיטת רגל ופירוק תאגיד, נכות, סיעוד, זקנה ושאיירים.

²³ ש.ם.

²⁴ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2004, http://www.btl.gov.il/foi/foi_rprt_04.pdf, תאריך כניסה: 24 במאי 2005.

הקמת ענף ביטוח חדש היא משימה מורכבת. היא כרוכה בתוספת של פקידי תביעות, של מנהלים אזוריים ושל מנהלים בכירים ובשינויים במערכת המחשוב והגבייה. ענף הביטוח האחרון החשוב שנוסד הוא ביטוח אבטלה, שהוקם בינואר 1973.²⁵

לענף ביטוח נדרשים 50 עד 200 עובדים. עלות השכר הממוצעת של עובד במוסד היא 190,000 ש"ח בשנה. העלות השנתית הממוצעת של עובד, כולל תקורה, תחנות עבודה וציוד נוסף, היא 340,000 ש"ח.

על-פי אומדן ראשוני, ייסוד ענף ביטוח העסקה פוגענית יצריך תוספת של 50 עובדים לכל הפחות במטה ובסניפים. אומדן תוספת תקציב בגין ייסוד ענף ביטוח חדש, בהנחה שתהיה תוספת של 50 עובדים, ובעלות ממוצעת כוללת של 340,000 ש"ח לעובד, הוא 17 מיליון ש"ח.

גבייה

לפי הצעת החוק, מעביד במקום עבודה לא מאורגן יפריש מעבר לשכר העבודה סכום השווה ל-5% משכר העובד, עד לשכר הממוצע במשק, לענף ביטוח העסקה פוגענית. כאמור, כ-57% מהעובדים חברים בהסתדרות ו/או באיגוד מקצועי, ולכן הגבייה תיעשה בקרב מעסיקיהם של כ-43% מהעובדים בישראל.

גביית 5% מעובדים במקומות עבודה לא מאורגנים מחייבת היערכות מיוחדת של המוסד כדי לזהות את העובדים לפי סוג מקום העבודה. סביר להניח שגבייה מעובדים במקומות עבודה לא מאורגנים תצריך הוצאות נוספות לגבייה ולמחשוב, אך בשלב זה אין באפשרותנו להעריך את תוספת העלות הנדרשת.

הפרשה זו היא בעלת משמעויות מקרו-כלכליות נכבדות. מדובר בפוטנציאל גבייה שנתי של כ-2.5 מיליארדי ש"ח. חישוב הפוטנציאל נעשה על בסיס הפרשה של 5% בקרב כ-1.05 מיליון עובדים לא מאורגנים (כ-43% מהעובדים), ששכרם הממוצע הוא 4,000 ש"ח.

גמלאות

לפי הצעת החוק, עובד אשר נפגע מהעסקה פוגענית ובשל כך לא ייחשב זכאי לגמלאות המוסד לביטוח לאומי, יהא זכאי לגמלה מקבילה בגובהה מהענף למניעת העסקה פוגענית.

כמו כן, נקבע בהצעת החוק שאת התקנות לדרכי מתן הגמלה יקבע שר הרווחה באישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת. אין בהצעת החוק פרטים בדבר תקופת הזכאות והתנאים לקבלת הגמלה (בשאר ענפי הביטוח פרטים אלו מופיעים בחוק – ולא בתקנות).

קשה לאמוד את תשלומי הגמלה שישולמו על-ידי המוסד לביטוח לאומי על סמך נוסח הצעת החוק. לשם הדגמה, תשלומי גמלת אבטלה לשנת 2004 הסתכמו ב-2.5 מיליארדי ש"ח.²⁶ נוסף על כך, קיים קושי בתשלום גמלה למי שלא קיבלו תלוש שכר כאשר עבדו ו/או לא הופרשו עבורם דמי ביטוח לאומי. קושי זה עשוי להגדיל את הוצאות המוסד.

חוסר הוודאות בדבר תשלום גמלאות ביטוח העסקה פוגענית אינו מאפשר בשלב זה חיזוי אם ענף ביטוח העסקה פוגענית יכסה את עצמו מבחינה אקטוארית.

5. סיכום אומדן העלות

²⁵ עו"ד רועי קרת, הלשכה המשפטית, המוסד לביטוח לאומי, מר אודי שאול, מ"מ סמנכ"ל תקציבים, המוסד לביטוח לאומי, גבי רבקה פריאור, מינהל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, שיחות טלפון, 16 במאי 2005.

²⁶ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2004, www.btl.gov.il/foi/foi_rprt_04.pdf, תאריך כניסה: 24 במאי 2005.

הטבלה שלהלן מציגה את סיכום תוספת התקציב לפי סעיפי ההוצאה:

סעיף הוצאה	תוספת תקציב (מיל' ש"ח)
הרחבת אמצעי האכיפה של חוקי עבודה במשרד התמ"ת	3.0-3.9
תוספת תקציב לבתי-הדין לעבודה	2.2
תוספת תקציב בגין הקמת ענף ביטוח העסקה פוגענית	17.0
סה"כ אומדן תוספת תקציב	22.2-23.1

6. סיכום והסתייגויות

מסמך זה מציג את אומדן העלות התקציבית של הצעת חוק למניעת העסקה פוגענית, התשס"ה-2005. יש לראות באומדן התקציב אומדן ראשוני בלבד, שכן הצעת החוק מנוסחת בכלליות, ולכן קשה לעשות הערכה מדויקת יותר של המשמעויות התקציביות.

הנתונים שעליהם הסתמכנו הם מספר מפקחי עבודה במינהל הסדרה ואכיפה במשרד התמ"ת והיקף הפעילות הנוכחית בו; מספר התובעים בלשכה המשפטית במשרד התמ"ת והיקף פעילותם הנוכחי; מספר התיקים הנפתחים בבתי-הדין לעבודה; מספר השופטים המכהנים בבתי-הדין לעבודה כיום; ההוצאות של ענפי ביטוח במוסד לביטוח הלאומי.

ההנחות שעליהן התבססנו הן השינויים הנגזרים מהצעת החוק: תוספת המפקחים והתובעים במשרד התמ"ת; תוספת השופטים בבית-הדין לעבודה; הוצאות נוספות במוסד לביטוח הלאומי בשל ייסוד ענף ביטוח חדש.

לא כללנו באומדן תוספת צפויה של דמי אבטלה ו/או הבטחת הכנסה בגין ייקור עלות העבודה (הפרשה של סכום השווה ל-5% משכר העובד במקומות עבודה לא מאורגנים) והפסד הכנסות למדינה (מס הכנסה, ביטוח לאומי, מסי מעסיקים ועוד) בגין הקטנה צפויה של התעסוקה בשל ייקור עלות העבודה.

לא קיזזנו באומדן גידול בהכנסות המדינה עקב הגדלת קנסות שיוטלו על מעסיקים בגין העסקה פוגענית לפי הצעת החוק, וכן מגביית תשלומי ביטוח במקומות עבודה לא מאורגנים.

לא כללנו באומדן תוספת צפויה בהוצאה על מכרזים ממשלתיים. הצעת החוק דנה במכרזים הממשלתיים, לרבות בחינת איכות הספק בכל הקשור בשמירת חוקי עבודה, ולא רק במחיר ההצעה, ובפסילת ספקים שהפרו חוקי עבודה (למעשה מדובר בחיבור "רשימה שחורה" של ספקים, כפי שנהוג בארה"ב). יש בצעדים אלו הקשחות תנאים של מכרזי הממשלה, והדבר עתיד להביא לייקור מסוים של מכרזים אלו.

תוספת התקציב השנתית הצפויה בגין הצעת החוק למניעת העסקה פוגענית, התשס"ה-2005, נאמדת ב-22.2 עד 23.1 מיליון ש"ח; התוספת ללא ייסוד ענף ביטוח חדש במוסד לביטוח הלאומי היא 5.2 עד 6.1 מיליון ש"ח.

7. מקורות

חקיקה

- הצעת חוק למניעת העסקה פוגענית, התשס"ה-2005.
- חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987.
- חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988.
- חוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953.
- חוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998.
- חוק הודעה מוקדמת לפיטורים והתפטרות, התשס"א-2001.
- חוק הודעה לעובד (תנאי עבודה), התשס"ב-2002.
- חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951.
- חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954.
- חוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996.
- חוק שירות תעסוקה – לשכות פרטיות, התשי"ט-1959.
- חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957.
- חוק העונשין, התשל"ז-1977.

מסמכי הכנסת

- מרכז מחקר ומידע של הכנסת, ריכוז מידע על אכיפת חוקי עבודה, כתיבה: דורון אהרון, 7 בנובמבר 2004.
- פרוטוקול מס' 135 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 6 בדצמבר 2004.
- מרכז מחקר ומידע של הכנסת, מערכת בתי-הדין לעבודה – סקירה כללית, כתיבה: שרה צובנר, 17 באוקטובר 2004.

ספרים, מאמרים וימי עיון

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "נתונים מסקר כוח אדם לרבע הראשון של 2005", www.cbs.gov.il, תאריך כניסה: 25 במאי 2005.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "השכר הממוצע למשרת שכיר בשנת 2004", www.cbs.gov.il, תאריך כניסה: 24 במאי 2005.
- המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2004, www.btl.gov.il/foi/foi_rprt_04.pdf, תאריך כניסה: 24 במאי 2005.
- המרכז לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, יום עיון בנושא "אחריות המדינה כלפי עובדים בשכר נמוך", 17 במאי 2005.
- מבקר המדינה, דוח 54ב' של מבקר המדינה לשנת 2003, עמ' 846-820.

- משרד התמ"ת, היחידה ליחסי העבודה, "עמדות השכירים בנושאי יחסי עבודה", תאריך www.tamas.gov.il/NR/old_res/61CAA4BB_2F85_4A2C_8B43_1458854B43A4.files/seker03_schirim.doc, כניסה : 22 במאי 2005.
- נדיב רונית, "קבלני כוח אדם בישראל הפועלים ברשיון", מינהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, מרס 2005, www.moit.gov.il/NR/rdonlyres/ECD3C640-97E0-45F3-9BD4-1FFC1C488C52/0/kablanrshui.pdf, תאריך כניסה : 25 במאי 2005.
- כהן ינון, הברפלד יצחק, מונדלק גיא וספורטא יצחק, "שיעור המאורגנים בארגוני עובדים וכיסוי הסכמים קיבוציים – תמונת מצב 2000", מינהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת: www.tamas.gov.il/cmsTamat/Rsrc/koach/tichnun_koach_adam/tichnun_pirsumim/Pirs_maamarim/xmeurgan.pdf, תאריך כניסה : 22 במאי 2005.

מכתבים

- פינגרהוט אלי, הנהלת בתי-המשפט, 19 במאי 2005.

שיחות טלפון

- קרת רועי, הלשכה המשפטית, המוסד לביטוח לאומי, 16 במאי 2005.
- שאול אודי, מ"מ סמנכ"ל תקציבים, המוסד לביטוח לאומי, 16 במאי 2005.
- פריאור רבקה, מינהל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, 16 במאי 2005.
- מר אלי פז, ראש מינהל הסדרה ואכיפה במשרד התמ"ת, 17 במאי 2005.
- עו"ד תמר פינקוס, תובעת ראשית, הלשכה המשפטית, משרד התמ"ת, 21 ביוני, 2005.