

הפורום לאכיפת זכויות עובדים

איתך – משפטניות לצדק חברתי / האגודה לזכויות האזרח

הקליניקה לזכויות עובדים, אוני' תל אביב / קו לעובד / שדולת הנשים

2 במרץ 2011

לכבוד
ח"כ כרמל שאמה
יו"ר ועדת הכלכלה
הכנסת
שלום רב,

הנדון: תקנות עידוד מו"פ בתעשייה ועידוד השקעות הון – התניה בתשלום שכר מינימום

לקראת הדיון בוועדת הכלכלה בתקנות מו"פ בתעשייה ותקנות עידוד השקעות הון, בעניין מתן אישורים בכפוף לתשלום שכר מינימום, להלן עמדת פורום זכויות עובדים:

על אף שאנו מברכים על העיגון של התניית האישורים לפי חוק עידוד מו"פ בתעשייה וחוק השקעות הון, בתשלום שכר מינימום, ואף קוראים לוועדה לאשר את התקנות החשובות דן (בשינויים המפורטים מטה) הרי שיש לראות בתקנות אלה בבחינת צעד ראשון בלבד שיש להרחיבו ולהמשיכו להגנה על זכויות בסיסיות נוספות; **אנו מבקשים להתריע** מפני ההגנה על רכיב שכר זה בלבד (דהיינו - שכר מינימום), מרכזי ככל שיהיה, תוך הזנחת יתר רכיבי השכר להם זכאים העובדים על פי חוק, ועל הפיכתם, תוך כך, לבעלי חשיבות משנית לכאורה במשק הישראלי.

אנו סבורים, כי יש להבטיח בחוק לעידוד מו"פ בתעשייה ובחוק לעידוד השקעות הון, ובהתאם לכך לאחר מכן גם בתקנות על פיהם, את ההגנה על כלל רכיבי השכר להם זכאים העובדים על פי הדין ובקיום אחריות חברתית ושוויון בהעסקה. בהתאם לכך, אנו קוראים לוועדה ליזום ולקדם התיקון של החוקים האמורים כמבוקש.

אכיפת זכויות עובדים – הצורך באכיפה מונעת

1. אנו עדים כבר שנים ארוכות לאזלת יד באכיפה של זכויות עובדים ולהפרה שיטתית של זכויותיהם על ידי מעסיקים.
2. לאחרונה מגלה משרד האוצר נכונות למלא אחר הדרישה שנשמעת כבר זמן רב, להגדלת מספר הפקחים במחלקת האכיפה בתמ"ת. הנתונים על פערי השכר הגדלים, שיעור העובדים העניים, ובמיוחד ההשוואה למדינות החברות ב-OECD, השפיעו כנראה על מקבלי ההחלטות באוצר.
3. ואולם, במקביל לנכונות לתקצוב פקחים נוספים, בולם כאמור, משרד האוצר את המגמה ההולכת ותופסת אחיזה, של "אכיפה מונעת". הכוונה לרגולציה המונעת רישוי של מעסיקים הפוגעים בזכויות עובדיהם, או אוסרת על התקשרויות חוזיות של המדינה והרשויות המקומיות (לפחות) עם מעסיקים שכאלה ותמיכה בהם. האכיפה המונעת היא הכרחית, בעיקר לנוכח הכישלון הנמשך של הערוצים המסורתיים להגנה על זכויות עובדים בישראל, שאת תוצאתה יכולנו לראות בדו"ח העוני האחרון: 18,000 משפחות שבהן מפרנס אחד או שניים. גידול של 10% מהשנה שעברה.

4. אכיפה בדיעבד, על דרך של הגשת תביעה משפטית מצד העובד כנגד מעבידו הפוגעני, אינה בבחינת פתרון מספק, וזאת משום שעובדים חלשים אינם מודעים לעיתים לפגיעה בזכויותיהם, וגם כשהם מודעים לכך – חוששים שתביעת מעסיקיהם תעלה להם במקומות העבודה שלהם. פקחי משרד התמ"ת, גם אם מספרם גדל לאחורונה (ויש לברך על כך) – מצליחים לחשוף שיעורים מזעריים של הפרות זכויות העובדים במשק. יש חשיבות גדולה בפיתוח הכלי הרגולטורי של "אכיפה מונעת" במסגרתו הריבון עושה שימוש בסמכויות הרישוי והפיקוח שלו כדי לתמרץ מעסיקים שלא להפר את זכויות עובדיהם.
5. אם לא יינקטו אמצעים מרתיעים מוקדמים להגנה על זכויות העובדים בישראל ימשיך שוק התעסוקה הישראלי לייצר עוד ועוד עובדים עניים, והפערים החברתיים ילכו ויגדלו.

הקושי שבהגנה על שכר מינימום בלבד

6. כפי שעולה מהחוקים שבנדון, ובאופן מיוחד מהתקנות המובאות לאישור, באכיפה המבוצעת במקרה דנן – ניתנת העדפה לאכיפה של שכר מינימום.
7. אנו עדים לתופעה שמקבלת ביטוי במקרה דנן, אך ההיקף שלה רחב יותר והיא מסוכנת ובעייתית מאד: תשלום שכר המינימום התקבע במשק בהשפעת העמדתו בראש סדר העדיפות בפעילות האכיפה במשרד התמ"ת. אלא שבמקביל, רמת הפרת חוקי המגן האחרים, המקנים לעובדים זכויות סוציאליות הנגזרות מהשכר, נשארה גבוהה. אולם בנושאים אלו כמעט ואין אכיפה ממשלתית. המדובר ברכיבי השכר הבאים: דמי חופשה, תשלום לימי חגים, דמי הבראה, דמי מחלה, הפרשה לקרן פנסיה, החזר הוצ' נסיעה ופיצויי פיטורים.
8. כידוע, שיעור התשלומים הסוציאליים ברמות השכר הנמוכות הוא בין 25 ל- 30% משכר העבודה. רבים מהעובדים אינם זוכים לקבל את מלוא התשלומים. בעיקר עובדי קבלני שירותים וחברות כח-אדם.
9. מיותר לציין את חשיבות הזכויות הסוציאליות הנגזרות מהשכר: הצורך בחופשה בתשלום לבריאות הפיזית והנפשית, ימי מחלה הקשים שבעתיים ללא תשלום, החזר הוצ' נסיעה המעודד יציאה לעבודה והפרשי הפנסיה המבטיחים הכנסה לאחר הפרישה מעבודה.
10. נראה, כי היקף ההפרה של הזכויות הסוציאליות מושפע מסדר העדיפות שקבעו במשרד התמ"ת והאוצר, הנותן חשיבות עליונה לחוק שכר מינימום תוך התעלמות מהזכויות הסוציאליות המהוות חלק מהתמורה לעבודה, מהשכר, ורק חלק משכר המינימום.
11. גם חוקי השוויון שמטרתם להבטיח שוויון הזדמנויות בתעסוקה ולמנוע הפליה, מופרים באופן נרחב, ואוכלוסיות רחבות חשות כי הן מופלות בתעסוקה לפי מחקרים שנערכו בנושא על-ידי משרד התמ"ת. אף בנושא זה האכיפה הפלילית היא מעטה, ופעילותה המבורכת של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במישור האזרחי הינה בבחינת טיפה בים. ובנוסף, פערי השכר החריפים בין הנשים וגברים אינם זוכים לאכיפה.
12. אנו סבורים, כי יש לטפל בדחיפות בתופעה זו. יש לשנות את הקיבוע של חוק שכר מינימום כחוק היחיד שיש נגדו סנקציות מנהליות ופליליות ולכלול את כל חוקי המגן וחוקי השוויון

בכל התקשרות ממשלתית ובהתניה במענקים ותמיכות, לרבות התמיכות והמענקים נשוא הדיון דנן.

המקרה של חוק עידוד השקעות הון וחוק עידוד מו"פ בתעשייה

13. המרכז לעידוד השקעות, שהינו חלק ממשד התמ"ת, פועל מכוח **החוק לעידוד השקעות הון**, התשי"ט-1959. המרכז מעודד הקמה והרחבה של מפעלים תעשייתיים, מבנים לתעשייה, מלונות ומפעלי תיירות ע"י מתן מעמד של "מפעל מאושר" לתוכניות השקעה במפעלים אשר עומדים בקריטריונים המנויים בחוק. המעמד של "מפעל מאושר" מקנה ליזם אפשרות ליהנות מהטבות ע"י מענק של המדינה או הטבות מס.

14. במסגרת פעילות הפורום לאכיפת זכויות עובדים פעלנו על-מנת להשתמש בתנאי המכרזים שמפרסם המרכז להשקעות כאמצעי נוסף לאכיפה מונעת של זכויות עובדים. נקודת המוצא היא כי לאור זאת שהמרכז פועל לעידוד השקעות ע"י מתן הטבות של המדינה למפעלים, ראוי כי תנאי למתן הטבות אלו יתייחס גם אל שמירת זכויות העובדים ע"י המפעל.

15. משרד התמ"ת אימץ תפיסה זו והוציא הוראת מנכ"ל בנושא, לגבי מענקים במסלולי תעסוקה, אולם משרד האוצר מסרב להחילה בחוק לעידוד השקעות הון על כל מענקי הסיוע. ההגנה על זכויות עובדים בחוק מוגבלת כאמור אך ורק לאכיפה של שכר מינימום.

16. **החוק לעידוד מו"פ בתעשייה** סובל מקשיים דומים – החוק מתנה את תשלום המענקים והתמיכות בתשלום שכר מינימום בלבד תוך התעלמות מיתר חוקי המגן וחוקי השוויון להם זכאים העובדים.

תיקון החוק לעידוד השקעות הון והחוק לעידוד מו"פ בתעשייה

17. לאור כל האמור לעיל, מוצע, כי לחוקים האמורים, יתווספו התניות של מתן אישורים למענקים לפי החוק בהקפדה על קיום כלל זכויות עובדים, ולא רק שכר מינימום.

18. יודגש, כי חוזר מנכ"ל משרד התמ"ת, העוסק במתן סיוע לגורמים שונים במשק הישראלי קובע כנורמה את התניית מתן הסיוע באחריות חברתית. ראוי ליישם את ההוראות הללו לכל הפחות גם כאן. (<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/0F3A4C84-93D5-43E4-85DA-F16D5AF9A875.htm>).

תיקונים מוצעים לחוק לעידוד השקעות הון ולחוק לעידוד מו"פ בתעשייה -

19. סעיף 19(ב)(2) של כ"א משני החוקים האמורים, מסמיך את שר התמ"ת, באישור ועדת הכלכלה, לקבוע הוראות אשר יבטיחו קיום הוראות חוק שכר מינימום, כתנאי לקבלת התמיכות עפ"י החוקים.

20. מן הראוי, להסמיך בשני החוקים את שר התמ"ת באישור ועדת הכלכלה לקבוע הוראות שיחייבו קיומם של הוראות חוק נוספות ואף של צווי הרחבה חשובים, כפי שנקבע בחוזר המנכ"ל של מנכ"ל משרד התמ"ת.

21. לפיכך מוצע שיתוקן סעיף 19(ב)(2) בכל אחד משני החוקים כך שבסופם יתווספו המילים: "בהעסקת עובדים בהתאם לדין".

22. להלן מספר הערות לנוסח התקנות המוצע:

- א. אין להתמקד בהרשעה פלילית או בקנס מנהלי בלבד, שהרי עשוי להגיע לידיעת מרכז ההשקעות מידע על פגיעה בזכות לשכר מינימום בדרכים אחרות, כגון: פסקי דין של בית הדין לעבודה בתביעות של עובדים או תלונות שלאחר בדיקה התברר שהן מוצדקות. יצוין שבשל מיעוט הפקחים יחסית למספר העובדים בישראל, העובדה שמעסיק לא הורשע בגין הפרת חוק שכר מינימום אינה מעידה על כך שהוא מקיים את החוק.
- ב. בנסיבות אלה גם הדרישה של "שלושה קנסות מנהליים או יותר בשל עבירה לפי חוק שכר מינימום, ובלבד שלפחות אחד מהם הוא בסכום פי ארבעה מבסיס הקנס לעבירה נושא אותו קנס" הינה מוגזמת. שהרי, תשלום שכר מינימום מהווה דרישה בסיסית ביותר בחוקי העבודה, ואם המעסיק נתפס כשאינו מקיים דרישה זו, לא ראוי שיינתן לו סיוע לפי החוק, ואין צורך בשלושה קנסות שאחד מהם בסכום גבוה יותר.
- ג. מן הראוי להוסיף לעבירות הקבועות בחוק, בגינן עשוי להישלל המענק, את העבירה לפי סעיף 6ב לחוק שכר מינימום (אי תליות מודעה לפי חוק שכר מינימום). חשיבותה של הוראה זו היא בהעלאת המודעות של העובדים לחובה לשלם שכר מינימום ולגובה השכר. לפי מחקר של משרד התמי"ת למעלה מ-70% מהעובדים אינם מודעים לגובה שכר המינימום. אכיפה משמעותית של חובת תליות המודעה (שהינה פשוטה מאד לאכיפה) תגביר את המודעות של עובדים לשכר המינימום ותרתייע מעסיקים מפני הפרתו.
- ד. מועד התחולה בתקנה 4 לתקנות המוצעות על עבירות שבוצעו לאחר התקנת התקנות הינו בלתי סביר. הוראת החוק בדבר התניית סיוע בקיום הוראות חוק שכר מינימום נחקקה כבר בשנת 2006, כך שמעסיקים ידעו שהפרת החוק עלולה לעלות להם בביטול המענקים לפי החוק. בנוסף, מכיוון שלמיטב ידיעתנו בפועל פעל מרכז ההשקעות בעבר למנוע מתן מענקים לחברות המפרות זכויות עובדים במסגרת סמכותו הכללית לפי סעיף 19(א) לחוק, סעיף התחולה מצמצם את ההגנה על זכויות עובדים מעבר למצב הקיים.
23. לאחר תיקון החוקים כאמור, יידרש תיקון נוסף של התקנות, כמובן. אנו מברכים על התקנת התקנות דנן, וקוראים לכם לאשרן, אבל אך ורק כצעד ראשון להבטחת ההגנה על כלל זכויות העובדים כאמור לעיל.
- לסיום, אנו חוזרים ומבקשים מהוועדה לפעול לתיקון החוקים נשוא הדיון, באופן שיבטיח שהחוק שכאשר המדינה מעניקה סיוע או תמיכה, הדבר יותנה תמיד, כמו גם במקרה דנן, בהגנה על זכויות העובדים ושמירה על חוקי העבודה, ולא רק חוק שכר מינימום.
- כמו כן, אנו קוראים לוועדה לאמץ הערותינו לתקנות המוצעות כמפורט לעיל.

בכבוד רב ובברכה,

אלה אלון, עו"ד	חנה זהר	דבי גילד-חיו, עו"ד
הקליניקה לזכויות עובדים	מנהלת	האגודה לזכויות האזרח
הפקולטה למשפטים אוניב ת"א	קו לעובד	052-8282444