

מדינת ישראל משרד העבודה והרווחה

המלצות הצוות לבחינת השינויים המוצעים בחוק שכר מינימום

שר העבודה והרווחה היוצא מר אלי ישי מינה צוות מקצועי בראשות מנכ"ל המשרד מר מרדכי מרדכי במטרה לבחון את הצעת ח"כ פרץ-כץ לשינוי חוק שכר מינימום. כזכור בהצעתם ביקשו אלה להעלות את שכר המינימום לשיעור של 70% מהשכר הממוצע במשק בהשוואה לשיעור הנהוג כיום, 47.5%. הצוות כלל את נציגי משרד העבודה והרווחה, המוסד לביטוח לאומי ושרות תעסוקה. על פי כתב המינוי התבקש הצוות לבחון ולדון בנושאים הבאים:

1. המצב הקיים של מקבלי שכר נמוך במשק, "בקרבתו" של שכר מינימום ומתחת לו. הבחינה תתייחס לפרופיל האוכלוסייה, ציות לחוק ודרכי אכיפה.
2. השלכות השינויים המוצעים בחוק שכר מינימום (הצעת ח"כ פרץ-כץ) תוך התייחסות לפיטורים צפויים, גידול בהיצע כח עבודה ושיעורי האבטלה. הצוות נדרש להתייחס במיוחד לאוכלוסיות סיכון העלולות להיפגע מהשינויים המוצעים: עובדים שהשכלתם נמוכה, עובדים בלתי מקצועיים, נשים, עולים ותושבי ערי הפיתוח.
3. הצעות לשינויים בחוק שכר מינימום.

המסמך הנוכחי כולל את המלצות הצוות באשר לשינויים המוצעים בחוק שכר מינימום ואכיפת החוק. ההמלצות מתבססות על ניתוח נתונים שנאספו ממקורות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרים מיוחדים שנערכו ברשות לתכנון כ"א ומידע המצוי ביחידת האכיפה במשרד העבודה והרווחה. הדוחות המפורטים יפורסמו בשלב מאוחר יותר.

חברי הצוות:

מר מרדכי מרדכי, מנכ"ל משרד העבודה והרווחה – יו"ר

משרד העבודה והרווחה:

מר אלי פז, סמנכ"ל בכיר לתפקידים מיוחדים
עו"ד שלמה יצחקי, ממונה על יחסי עבודה
עו"ד מיכאל אטלן, הלשכה המשפטית
גבי ציפי שינקמן, מנהלת יחידת האכיפה
מר בני פפרמן, מנהל הרשות לתכנון כח אדם

שרות התעסוקה:

מר דוד צרפתי, מנהל אגף מחקר ומידע

המוסד לביטוח לאומי:

גבי לאה אחדות, מנהלת התכנון והמחקר



ריכוז מקצועי - הרשות לתכנון כח אדם משרד העבודה והרווחה.

חוק שכר מינימום

הויכוח הציבורי על חוק שכר מינימום והשלכותיו על התעסוקה ידע עליות ומורדות מאז חוקק בישראל (1987). ככלל, הציבור ונבחריו רוכשים לו אהדה רבה. רבים רואים בו מכשיר חיוני הבא להגן על רמת חיים מינימלית להבטחת אמצעי קיום בסיסים לעובדים, לצמצום העוני ופערי ההכנסות בחברה הישראלית. לעומתם מתריעים חלק מאנשי המקצוע והמעסיקים שהגנה מופרזת הניתנת לבעלי שכר נמוך, פועלת בסופו של דבר לצמצום תעסוקתם ולהגדלת מימדי האבטלה בקרב אוכלוסיות חלשות.

הביסוס המחקרי להצעות השינוי בחוק שכר מינימום הלך והתרחב בעשור האחרון, והוא ניזון מתוצאות מחקרים המראים, שהגדלה מתונה בשכר מינימום הנפרשת לאורך זמן איננה מביאה לפיטורים משמעותיים של עובדים, כשם שמקובל היה לחשוב קודם לכן.

זאת ועוד, מחקרים שנעשו לאחרונה בחו"ל אף מצביעים על כך שהיקף התעסוקה עשוי לגדול בעקבות העלאת שכר מינימום.

הכנסת מינימום מצאה את ביטויה לראשונה בשנת 1972 במסגרת הסכם קיבוצי כללי בין ההסתדרות לבין לשכת התיאום של האירגונים הכלכליים. בהמשך, הורחב ההסכם הקיבוצי לכלל העובדים במשך.

בזמנו נקבע שכר מינימום והתעדכן בהסכמים קיבוציים לאחר משא ומתן בין הצדדים. מלבד הבעייתיות שבעצם התהליך של משא ומתן נעדרו ההסכמים בנושא שכר מינימום, מנגנון אכיפה ואמצעי הרתעה. התוצאה הבלתי נמנעת היתה, כי במהלך השנים נשחק שכר מינימום ואכיפתו הפכה לבעייתית. לאור האמור, הלך והתחזק הצורך בחקיקת חוק שכר מינימום שיגן על שכרם של העובדים ועל זכותם לחיות בכבוד, ואכן בשנת 1987 נחקק חוק שכר מינימום.

לעצם חקיקת חוק שכר מינימום היתה גם משמעות הצהרתית בדבר חשיבותו לחברה בישראל, המבקשת להסדירו כנורמה חוקית שאיננה מהווה נושא למשא ומתן קיבוצי. על מנת להדגיש את חשיבותו של החוק נקבע שאי תשלום שכר מינימום יהווה לא רק עוולה אזרחית אלא גם עבירה פלילית. בנוסחו הראשון של החוק נקבע עונש של קנס לאי ציות לחוק שכר מינימום. בהמשך על מנת להעלות את המודעות לחשיבות הנושא ולהגברת ההרתעה, הומר עונש זה לעונש מאסר. מעבר לכך, המחוקק קבע אמצעי הרתעה נוסף, שבא לידי ביטוי ע"י הטלת פיצויים מוגדלים (עונשים) במקרה של הלנת שכר מינימום, כך שלביה"ד לעבודה יש שיקול דעת לקבוע פיצויים כאמור, ככל שיראה לו צודק בנסיבות כל ענין וענין.

הזכות לשכר מינימום: החוק מעניק זכות לשכר מינימום לכל העובדים במשק. לגבי עבודת נוער, הותקנו תקנות הקובעות זכות לחלק יחסי של שכר המינימום בהתאם לגיל.

חישוב שכר מינימום: החוק קובע כי שכר מינימום יחושב כאחוז מהשכר הממוצע במשק. בכך נקבע מנגנון עדכון אובייקטיבי, בניגוד למצב שקדם לחוק, שם נקבע שכר המינימום במשא ומתן בין הצדדים במערכת יחסי העבודה. לפי החוק משולם שכר מינימום על בסיס של יחידת זמן עבודה. אולם, החוק מאפשר לשר הממונה להתקין תקנות לתשלום שכר מינימום לעובד, ששכרו איננו משתלם על בסיס של חודש, יום או שעה או לעובד ששכרו משתלם רק בחלקו על בסיס של יחידות זמן. תקנות כאמור טרם הותקנו. לפיכך, הפסיקה קובעת כי בשלב זה גם מי שאיננו עובד לפי יחידות זמן זכאי לשכר מינימום.

מרכיבי שכר מינימום: מרכיבי שכר המינימום הינם שכר יסוד או שכר משולב, תוספת יוקר ותוספת קבועה אחרת, המשתלמת לעובד עקב עבודתו. משכר המינימום הוצאו התוספות הבאות: תוספת משפחה, תוספת וותק, תוספת בשל עבודה במשמרות, פרמיה מדודה, מוסכמת, קבועה וקבוצתית, משכורת י"ג, מענקים על בסיס שנתי והחזר הוצאות.

השינויים בחוק ומהותם: כעשר שנים לאחר חקיקת חוק שכר מינימום, נתקבל בכנסת תיקון אשר משנה חלק מעקרונות החוק ויסודותיו (תיקון מספר 2 משנת 1997). מטרת השינויים היתה להיטיב עם ציבור העובדים ששכרם בגבולות שכר המינימום.

א. עיון אופה שכר המינימום - בנוסחו הקודם של החוק היה שיעורו של שכר המינימום 45 אחוזים מהשכר הממוצע. במסגרת הצעת חוק פרטית שביקשה להעלות את שיעור שכר המינימום ל-60 אחוזים מהשכר הממוצע, נקבע לבסוף להגדיל את שיעור שכר המינימום ל-47.5 אחוזים מהשכר הממוצע.

ב. עיון שיטת עדכון שכר המינימום - בנוסחו הקודם של החוק עודכן שכר המינימום באחד באפריל מדי שנה, באופן שבו לסרוגין בשנה אחת עודכן לפי השכר הממוצע, ובשנה שלאחריה עודכן לפי שיעור עליית המדד. תיקון מס' 2 לחוק שינה את שיטת העדכון, באופן שבו שכר המינימום מתעדכן מדי שנה בשנה, באחד באפריל עפ"י השכר הממוצע.

יצויין, כי שכר המינימום מעודכן הן לפי הנוסח הקיים והן לפי הנוסח הקודם גם בשיעורי תוספת היוקר, פיצוי בעד התייקרות, או תוספת שכר המשתלמת עפ"י הסכם בין ההסתדרות לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, וממועד תחילת התוספת (ס' 4 לחוק).

ג. הוצאת הפרמיה אחיזה שכר המינימום - בנוסחו הקודם של החוק הובאה בחשבון לצורך חישוב "הכנסת מינימום" גם פרמיה מדודה, מוסכמת קבועה או קבוצתית בהתאם לאמור בהסכם הקיבוצי הכללי מיום 22.9.86 (שמספרו 7044/86). בהסכם הקיבוצי הכללי נקבע כי שיעור הפרמיה שיובא בחשבון הינו עד 30% מהשכר. (ס' 2ג) לחוק בנוסחו הקודם). בהמשך, בהסכם המסגרת במגזר העסקי לשנים 95-97 הוסכם כי ההסכם הקיבוצי הני"ל ישונה באופן, שבו תובא בחשבון בחישוב שכר המינימום, פרמיה מדודה מוסכמת קבועה או קבוצתית בשיעור של עד 20% מהשכר בלבד. תיקון מס' 2 לחוק ביטל את ס' 2ג) לחוק בנוסחו הקודם ובכך שלל את האפשרות לכלול בחישוב שכר המינימום כל פרמיה שהיא. הדבר נעשה מאחר ופרמיה אמורה לשמש כגורם המתמרץ יעילות ותוספת מאמץ. כל עוד היתה כלולה בשכר המינימום, לא מלאה למעשה את יעודה.

ד. *מתן הגנה לאתלונן* - עפ"י התיקון לחוק הוסף לחוק ס' 7א המעניק הגנה לעובד המתלונן או המגיש תביעה נגד מעביד בגין אי תשלום שכר מינימום. הסעיף אוסר על מעביד לפגוע בשכרו של העובד, בקידומו לעבודה או לפטרו, על רקע של הגשת תביעה או תלונה בגין אי תשלום שכר מינימום. כמו"כ הוסף ס' 8א לחוק המעניק סמכויות לביה"ד לעבודה ליתן צווי עשה וצווי מניעה במידת הצורך בתביעות כאמור.

ה. *החלת אחריות מצסיק הפולצ'אפס על שכר מינימום* - עפ"י תיקון מס' 2 לחוק הוסף ס' 14א. הקובע כי במקרה של העסקה ע"י קבלן כח אדם תחול האחריות לתשלום שכר המינימום לעובד, גם על המעסיק בפועל ולא רק על קבלן כח האדם. חשיבותו של שינוי זה הינה רבה, נוכח השימוש ההולך וגדל של העסקה באמצעות קבלני כוח אדם. כמו כן יש בשינוי זה כדי להגביר את נושא הפיקוח וההרתעה.

ו. *שנתה הגדרתם של "שכר מינימום יומי" ו"שכר מינימום יומי" - לגבי שכר מינימום יומי, עפ"י הנוסח הקודם הוגדר כחלק ה- 25 של שכר המינימום. בתיקון נקבע כי שכר המינימום היומי ישאר כהגדרתו, רק לגבי עובדים המועסקים שבוע עבודה בן שישה ימים. לעומת זאת, לגבי עובדים המועסקים שבוע עבודה בן חמישה ימים יוגדר כחלק ה- 21 2/3 של שכר המינימום. לגבי שכר המינימום לשעה - בנוסח הקודם הוגדר כ"חלק ה- 8 של שכר המינימום היומי". עפ"י התיקון הוגדר ביחס לשכר המינימום (החודשי) כ"חלק ה- 186 של שכר המינימום".*

ז. *מתן סמכות לשר הצמדה והרווחה להתקין תקנות לשכר מינימום מופחת לאמצעים* - הוסף ס' 17(ב) לחוק לפיו הוענקה סמכות לשר באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, לקבוע בתקנות הוראות בדבר תחולתו של החוק על עובדים שיש להם מוגבלות גופנית, נפשית או שכלית וכן נקבע במפורש שלגבי קבוצות עובדים אלה, רשאי השר לקבוע שכר מינימום בשיעורים נמוכים מהקבוע בחוק. בהקשר זה יצויין כי אנו פועלים להתקנת תקנות כאמור. נערכו דיונים בנושא, הוכנה טיוטה והענין עדיין נדון בין הגורמים הרלוונטים.

ח. *מתן סמכות לשר הצמדה והרווחה לקבוצ הוראות מופחתות לצנין חשבוש שכר מינימום יומי ושכר מינימום* (ס' 18 (ג) לחוק). - מתוקף סמכותו הנ"ל התקין שר העבודה והרווחה את תקנות שכר מינימום (הוראות משלימות לענין חישוב שכר מינימום יומי) התשנ"ט - 1998. אשר תקנו את הגדרת שכר המינימום היומי. ס' 1 לתקנות הנ"ל קובע כי "על אף האמור בס' 1 לחוק לא יפחת שכר המינימום היומי מהשכר שהיה משתלם לאותו עובד אילו חושב על בסיס שכר המינימום לשעה כאמור בס' 1 לחוק". הגדרת שכר המינימום היומי תוקנה כאמור, מאחר והסתבר כי ישנם מקרים בהם שכר המינימום בחישוב יומי (קרי, החלק ה- 25 או 2/3 של שכר המינימום החודשי, לפי הענין) קטן יותר משכר המינימום המחושב לפי שעות עבודה (קרי החלק ה- 186 משכר המינימום החודשי כפול מספר שעות העבודה ליום).

פרק 1 - המלצות הצוות לנושא השינויים המוצעים בחוק שכר מינימום

הגישה הכללית

הצוות התייחס בהמלצותיו לשלושת הנושאים הבאים :

- א. הגדרת שכר מינימום ושיטת העדכון.
- ב. שיעורו של שכר מינימום מהשכר הממוצע.
- ג. הפעלת כלים משלימים לשינויים המוצעים.

הצוות מדגיש שהמניע להתמקדות בנושאים לעיל הינו הדין בהצעתם של ח"כ פרץ-כץ. הצוות גורס, שמן הראוי היה, שנושא שכר מינימום בכלל ושינויי החוק בפרט, ידונו במסגרת רחבה יותר שתתייחס לאוכלוסיות בשכר נמוך, והאמצעים שיש להפעיל לשיפור שכרם ומצב תעסוקתם. יתרה מזאת, לדעת הצוות התמקדות בלתי מאוזנת בשכר מינימום מצמצמת את יעילותו של הכלי ביחס למטרותיו, ומגבירה את השלכותיו השליליות על התעסוקה, בהשוואה למצב שבו היו מפעילים במקביל מגוון כלים ואמצעים לטיפול באוכלוסיות בשכר נמוך, כמו: העלאת רמת ההשכלה, הרחבת הכשרה מקצועית, הפחתת נטל המס על בעלי שכר נמוך, קשרי הגומלין בין השכר הנמוך לבין מערכת הקצבאות, אכיפת חוקי עבודה, מדיניות היצע עובדים זרים ופלשתינאים וכדומה.

א. הגדרת שכר מינימום ושיטת העדכון:

1א : הגדרת שכר מינימום

על-פי החוק הקיים מרכיבי שכר מינימום הינם שכר משולב, תוספת יוקר, ותוספת קבועה אחרת המשתלמת לעובד. ניתן לחלק את הרכיבים שהוצאו מחישוב שכר מינימום לקבוצות הבאות :

1. רכיבים הקשורים בשכר ומותנים במאמץ העובד : פרמיות יצור ושעות נוספות.
2. רכיבי שכר הקשורים ברווחיות הארגון, כגון : משכורת י"ג ובונוסים אחרים.
3. החזרי הוצאות שנעשו במהלך עבודתו של העובד.
4. תוספות בגין רכישת הכשרה ופיצוי עבור סיכון בעבודה.
5. תוספות נוספות כמו : ותק, תוספת משפחה וכד'.

לאור האמור לעיל יתכנו מצבים שבהם משכורתו הכוללת של העובד גבוהה משכר מינימום, ועדיין יחשב העובד כמשתכר שכר שרמתו פחותה משכר מינימום לפי הגדרת החוק.

מכל מקום יש להודות שמספר מצומצם של מרכיבי שכר כמו למשל : תוספת וותק ומשפחה, נושאים אופיי של מרכיב קבוע, ומן הדין היה לכלול אותם בחישוב שכר מינימום. אולם **אין כל הצדקה לכלול חלק ארי ממרכיבי השכר בחישוב שכר מינימום**, כפי שמבקשים לעשות מספר גורמים.

למרות שמספר מצומצם של מרכיבי שכר נושאים אופי של מרכיבי שכר קבועים, ממליץ הצוות שלא לשנות את החוק הקיים לגבי המשך אי הכללתם של רכיבי שכר לצורך חישוב שכר המינימום. וזאת בשל הנימוקים הנוספים הבאים:

- (1) **מרכיבי שכר מינימום:** בקביעת שכר מינימום המחוקק היה מודע לכך שחלק ממרכיבי השכר יוצאו מהחישוב לצורך השלמת השכר לכדי שכר מינימום, ולפיכך הרמה שנקבעה, בסופו של דבר (45%) הביאה זאת בחשבון. אילמלא הוצאתם של רכיבים אלו שכר המינימום היה נקבע ברמה גבוהה יותר.
- (2) **אובסוליות בשכר נמוך:** יש לזכור שלמרות קיומה של ההשלמה לשכר מינימום, מרביתה של אוכלוסייה הנהנית ממנה מצויה בתחתית סולם התפלגות ההכנסה.
- (3) **יחסי צמיחה נמוכה:** לקחי השנים האחרונות חייבים ללמד אותנו, שגם אם יש מידה של צדק בטעונו מסוימים, מן הראוי "להיות חכם" ולא להתעלם מההשלכות של שינויים מוצעים על מערכת יחסי העבודה במשק.
- (4) **עליונות העסקאות:** מנקודת ראות המצדדים בתיקון חוק שכר מינימום והכללתם של רכיבים נוספים בחישוב שכר מינימום, יש לקחת בחשבון שמדובר בשינויים מרחיקי לכת לגבי הגדרת השכר בכלל, וכל שינוי בהם עלול להשליך גם על נושאים אחרים כמו חישוב לתשלומי פנסיה ועוד. טעות לחשוב שניתן יהיה לבודד לאורך זמן את שינוי הגדרת השכר אך ורק לנושא שכר מינימום במטרה למנוע העלאה כזו, ולהתעלם מגלישה אפשרית לנושאים אחרים בעלי משמעות.
- (5) **פגיעה ברווחי העסקאות:** הניסיון של השנים האחרונות מלמד שמורכבותו של מבנה השכר בשל מגוון רכיביו אינו מסייע לעובדים להבין באילו מקרים המעסיק מפר את חוק שכר מינימום לגביהם, לעומת זאת הדבר מקל על מעסיקים להפר את החוק מבלי שהעובד יחוש בכך. על כן המבקש לשפר את נושא האכיפה, מוטב שימנע מהחזרתם של מספר סעיפים מצומצם שיקשו על יישומה של האכיפה.

2א : הבהרות נחוצות לחוק שכר מינימום

הצוות ממליץ להגדיר באופן מפורש בחוק שכר מינימום את המונחים הבאים: "שכר בשווה כסף" ("שכר בעין") ו"שכר עבודה רגיל ללא תוספות" כדלקמן:

- (1) שכר בשווה כסף - נדרשת הבהרה איזה חלק משכר העבודה המשולם בשווה כסף, בהתאם לחוק, ייכלל לצורך חישוב שכר המינימום. מוצע לקבוע תקרה לסכום מסוים או כאחוז מן השכר הכולל וכן להגביל זאת להסדרי דיוור.
- (2) "שכר רגיל" - נדרש כלל פשוט ליישום הוראת החוק לפיה עובד ששכרו משתלם שלא על פי הרכיבים הרגילים המנויים בחוק, יחושב השכר לענין חוק שכר מינימום לפי "שכר העבודה הרגיל ללא תוספות". מוצע לחייב את המעסיקים להמציא לעובד הודעה בכתב בדבר שכרו הרגיל לענין זה בתחילת העבודה וכל עת שחל שינוי בו.

א3 : שיטת עדכון שכר המינימום

הצוות ממליץ לא לשנות את שיטת העדכון הנוכחית הנשענת על השכר הממוצע במשק ומתעדכנת אחת לשנה (בחודש אפריל). מהנימוקים הבאים :

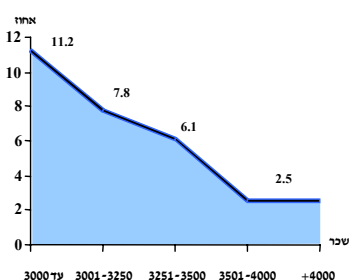
1. שיטת חישוב זו מגדילה את הסיכוי לאי-הגדלת פערי השכר במשק לאורך זמן, לעומת בסיס עדכון אחרים, כגון הצמדה למדד העשויה להרחיב את פערי השכר.
2. יש הגיון בשמירה על בסיס אחיד של חישוב בתשלומי ההעברה במשק. גם חישובי קיצבאות המוסד לביטוח לאומי מתבססות על השכר הממוצע.
3. שיקולים פרקטיים : יתרון במדד שוטף וזמין לעדכון על פני זמן המושרש במערכת הקיצבאות והמיסים.

ב. שיעורו של שכר מינימום מהשכר הממוצע

ב1 : הגישה הכללית

הצוות ממליץ להעלות את השיעור הנוכחי של שכר המינימום כאחוז מהשכר הממוצע, אולם מוצע שההעלאה תיעשה במנות קטנות ותתפרש לאורך זמן. רק בדרך זו ניתן יהיה מחד, למזער את היקף ההשלכות השליליות על התעסוקה בכלל, וההשלכות בקרב אוכלוסיות חלשות בפרט, ומאידך, ניתן יהיה להיערך לשינויים הרצויים במשק.

אחוז החוששים מאוד לאבד את מקום עבודתם בקרב המשתכרים פחות מ- 3,000 ש"ח, 2000



מקור : הרשות לתכנון כח אדם, משרד העבודה והרווחה

להלן פירוט השינויים המוצעים בטווח המידי ובטווח הארוך :

ב2 : שלב א' : שינוי בטווח המידי

הצוות ממליץ להעלות את שיעור שכר מינימום הקבוע בחוק מ- 47.5% לטווח שבין 50% - 51% מהשכר הממוצע במשק. (בערכים נוכחים צפויה להגיע התוספת לשכר מינימום ל- 200-250 ש"ח).

לגבי היישום, הצוות נחלק בעמדותיו ביחס לשתי ההצעות ליישום ההמלצה לעיל :

הצעה 1 – פיצול סך העלאה לעיל לשני מועדים. בכל מועד תינתן מחצית מתוספת השיעור הכולל שיוחלט לגביו בטווח שבין 47.5% לבין 50% עד 51%.
העלאה ראשונה של שיעור שכר מינימום תיעשה ב- 1/1/2001, בעוד שהעלאה השנייה תיעשה שנה לאחר מכן ב- 1/1/2002.

הצגה 2 – העלאה חד-פעמית של שיעור שכר המינימום מ- 47.5% לטווח שבין 50% ל- 51%. השינוי יוחל על כל המעסיקים במשק למעט מעסיקים שיוגדרו כנכללים ב"ענפי סיכון". מוצע להקים צוות משותף לממשלה, הסתדרות ולשכת התיאום של הארגונים הכלכליים. הצוות המשותף יגדיר בחודשים הקרובים ולא יאוחר מה - 1/1/2001, על פי אילו קריטריונים יכלל מעסיק ב"ענפי סיכון", ומה משך ההתאמה שיידרש למעסיקים ע"פ מאפייניהם. אם לא יגיע הצוות המשותף להסכמה מלאה, תיושם חלופה 1 לעיל.

ב3 : שלב ב' : הטווח הארוך

לגבי ההצעות לטווח הארוך הצוות נחלק בעמדותיו ביחס לשתי ההצעות הבאות:

הצגה 1 – ההמלצות לטווח הארוך יגובשו על בסיס התוצאות של שלב א', מצב המשק וההתפתחויות הכלכליות בכלל ובתחום השכר והתעסוקה בפרט.

הצגה 2 – שכר המינימום יעלה ל- 53.5% מהשכר הממוצע במשק, לאחר שיושלם גידול מצטבר בפריון העובדים בכלל המשק בשיעור שאינו נופל מ- 6%. ההעלאה תוחל בחודש ינואר הראשון, אחר שהושלם הגידול המצטבר בפריון. ההעלאה לעיל מתייחסת לכל המעסיקים במשק, למעט מעסיקים שיכללו ב"ענפי הסיכון" ויוגדרו בהתאם למנגנון שתואר בסעיף הקודם. אם לא יגיע הצוות המשותף להסכמה, יועלה סך השיעור בשני מועדים, ועל פי המתכונת של חלופה 1 בשלב א'.

ב4 : בהמלצות לעיל נסמך הצוות על הממצאים הבאים:

- א. על תוצאות מחקרים אקדמאים שנערכו בעשור האחרון בחו"ל ובארץ ומהם ניתן להעריך, שהעלאה מתונה בשכר מינימום לא תביא לפיטורים מקיפים של עובדים, וכן גם לא תשנה באופן מהותי את שיעורי הציות לחוק.
- ב¹. על סקר מיוחד שנערך ברשות לתכנון כח אדם ובעזרתו ניסנו ללמוד על השלכות שינוי שכר מינימום על פיטורי עובדים בעזרת הערכות וציפיות העובדים. השימוש בסוג זה של מתודולוגיה חייב להיעשות במשנה זהירות מסיבות שיפורטו בדוח שיפורסם בקרוב. בשל זהירות זו התמקדנו באותן השלכות שנראו לנו מבחינה מקצועית כוודאיות יותר, ובעקבות כך הגענו לממצאים הבאים: 80- אלף שכירים ישראלים הגדירו כגבוהים במיוחד את סיכויי פיטוריהם בשל העלאת שכר מינימום ל-4,000 ש"ח (ע"פ הצעת הה"כ פרץ - כץ). כמחצית מתוך עובדים אלו משתכרים פחות משכר מינימום. אם יתאמתו ציפיות העובדים, (להערכתנו סיכויי ציפיות אלו להתממש גבוהים במיוחד, הואיל והם נמצאו מתואמים חיובית עם משתנים המעידים על מצבם הכלכלי הקשה של המפעלים בהם הם עובדים), צפוי שיעור האבטלה לעלות בטווח המידי ל- 12% מכח העבודה. מניתוח ראשוני של פרופיל המפוטרים עולה, שלמעלה ממחציתם עלולים להצטרף ככל הנראה, אל המרכיב המבני הקבוע של האבטלה מפאת גילם הגבוה והשכלתם הנמוכה.
- ג¹. מתוך ניתוח רגישות הנתונים עולה, שהסכום המרבי שבו ניתן להעלות את שכר המינימום מרמתו הנוכחית נע בין 200 ל-250 ש"ח. מעבר לתוספות אלו, צפויות להתחזק השלכות השליליות בתעסוקה במשק בכלל ושל אוכלוסיות חלשות בפרט. במקרה ויגדל שכר המינימום בשיעורים מתונים צפוי שיעור האבטלה לגדול בסדרי גודל של בין 0.5% ל- 1.0% לשיעורו כיום.
- ד. יצוין ששיעורי האבטלה הנקובים לעיל אינם לוקחים בחשבון את השלכות גידול היצע כח עבודה בשל גידול בשכר המינימום במשק. השלכות אלו תגרומנה לגידול בשיעור האבטלה מעבר להערכות המצויות לעיל, והן תהינה גדולות בטווח המידי ככל ששכר המינימום יעלה יותר.

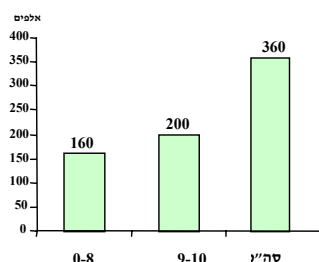
ג. הפעלת אמצעים משלימים לשינויים המוצעים

1ג : הגישה הכללית

(א) הצוות מדגיש שהעלאת שכר מינימום, גם אם תהיה מבוקרת ותתפרס על-פני זמן, עלולה להביא לפיטורים מסוימים, אולם הם יהיו מצומצמים ככל שרמת הפיריון של העובדים בשכר נמוך תעלה מהר יותר.

(ב) הצוות רואה באוכלוסיית המועסקים חסרי השכלה קבוצת סיכון הצפויה להיפגע יותר מאחרות בשל העלאת שכר מינימום, ובשל כך מדיניות הממשלה אמורה להתמקד יותר באוכלוסיות אלו.

העובדים שהשכלתם נמוכה שנת 2000, באלפים



מקור : הרשות לתכנון כח אדם. משרד העו"ר

2ג : נתוני רקע

בהקשר זה מבקש הצוות לדגיש הצוות את הממצאים הבאים המתבססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 1998 :

(א) כיום משולבים במערך התעסוקה בישראל כ-360 אלף עובדים שהשכלתם עד 10 שנות לימוד, מתוכם כ-160 אלף עובדים שהשכלתם אינה עולה על ביי"ס עממי.

(ב) מקרב כ-360 אלף העובדים נמצא שכ-260 אלף כלולים בקבוצת הגיל עד 50, ומספר שנות עבודתם נע בטווח שבין 10 ל-15 שנים.

(ג) עוד מבקש הצוות להוסיף שמאז 1995 חלה הרעה ניכרת במצב התעסוקה של בעלי השכלה נמוכה במשק הישראלי בכלל, ועובדים שהשכלתם עד 8 שנות לימוד בפרט. הנתונים מלמדים ששיעור האבטלה של חסרי השכלה הוכפל בשנים האחרונות והגיע ל-14% בהשוואה ל-8.5% בממוצע כלל ארצי. הסיבה המרכזית לכך נעוצה בהשפעת גידול היצע עובדים זרים ועובדים פלשתינאים, וכן במקביל להתרופפות יכולות האכיפה לגבי אוכלוסיות אלו.

3ג : המלצות הצוות

לנוכח הממצאים וההערות לעיל ממליץ הצוות להפעיל שורה של אמצעים משלימים וכדלקמן :

(א) משרד העבודה והרווחה יציג לאישור הממשלה תוכנית להעלאת השכלתם והכשרתם של בעלי השכלה נמוכה במשק הישראלי. התוכנית תיקח בחשבון בניית מסלולי הכשרה לעובדים שיפלטו מהתעסוקה, ועובדים אחרים שיתווספו למערכי יצור בטכנולוגיות חדשות.

(ב) הצוות ממליץ שהממשלה תיזום מהלך לסיוע למעסיקים בענפים בסיכון גבוה. בין השאר לשקול מתן סיוע למפעלים להחלפה ושידרוג טכנולוגיות, וכן סיוע אחר שבעזרתו ניתן יהיה לסייע להבטחת תעסוקה בטווח הארוך במפעלים אלו.

(ג) לעובדים שלא יוכלו להשתלב בעתיד בתעסוקה במשק, ממליץ הצוות לבחון הרחבת פרויקטים תעסוקתיים בעלי תרומה כלכלית, שמסיבות של אילוצי זמן ותקציב נדחו שנים רבות.

(ד) לקומץ מצומצם של עובדים, שלא ישתלבו בהכשרה מקצועית ו/או בפרוייקטים תעסוקתיים, ושצברו זכויות מעטות לפנסיה, ממליץ הצוות לסייע למפעלים בהשתתפות מימון תוכנית פרישה מוקדמת.

¹ הממצאים המובאים לעיל משקפים את הערכות משרד העבודה והרווחה בלבד.

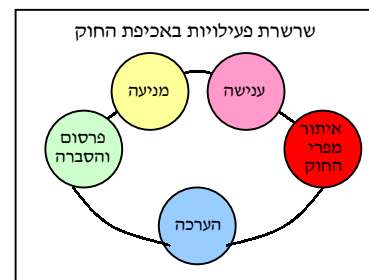
פרק 2 - המלצות הצוות לנושא אכיפת חוק שכר מינימום

התפיסה המנחה

1. הצוות ממליץ לנקוט מדיניות לאכיפת חוק שכר מינימום שתבסס בשנים הבאות על גישה המשלבת בו זמנית שימוש בתמהיל כלים מהתחומים הבאים: איתור מפירי החוק, ענישה, מניעה, הסברה ופרסום.

הצוות מדגיש שאין די להיות יעיל בכל אחת משרשרת פעילויות האכיפה, אלא יש להבטיח שכל האמצעים יופעלו בו זמנית, בהתאם לרמה שתקבע לכל אחד מהם. זהו תנאי הכרחי להגברה משמעותית של אפקטיביות האכיפה.

2. פועל יוצא מהגישה לעיל הוא, שאין לפתור המעסיקים המפירים את חוק שכר מינימום מעונש. משיקולי אפקטיביות האכיפה, תהיה הטלת קנס "דרך המלך" בענישת מעסיקים. מוצע לבחור מקרים בעלי ערך הרתעתי במיוחד להגשת כתבי אישום וניהול משפטים פליליים מלאים.



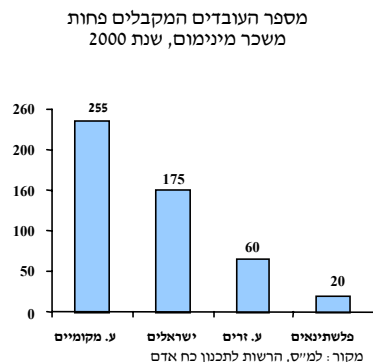
לשם כך נחוצות אמות מידה שיסייעו ללשכה המשפטית לאתר אותם תיקים עם ממצאים בעלי ערך הרתעתי, שינותבו למשפטים מלאים.

3. הצוות ממליץ על יצירת מסגרת פעולה מתואמת בין משרד העבודה לבין ארגונים יציגים של עובדים ומעסיקים. המסגרת המוצעת תמליץ על דרכי הטיפול בהגברת הציות וצמצום הפרות חוק שכר מינימום.

3.1 הצוות ממליץ לבחון דגמים המופעלים במספר מדינות מערביות בנושא לעיל, והתאמתם לנסיבות בישראל.

3.2 הצוות ממליץ להפעיל את הדגם שיוצע לתקופת ניסיון במסגרות של שיתוף פעולה הסכמי. בתום תקופה זו, יבחן עיגון המבנה המוצע במסגרת שינוי חוק שכר מינימום.

נתוני רקע



אומדן סך העובדים (ששכרם יפחת משכר המינימום) יגיע בממוצע בשנת 2000 לכ- 255 אלף.

ההיקף לעיל מתייחס לסך העובדים המקומיים: ישראלים, עובדים זרים ועובדים מהשטחים בישראל, כולל הבלתי מדווחים.

שיעור ההפרה הגבוה ביותר צפוי בקרב העובדים הזרים שעומד על כ- 50% ויותר, בקרב הפלשתינאים צפוי שיעור ההפרה ל- 20%, בעוד שאצל הישראלים צפוי להגיע לכ- 10%.

המלצות מפורטות עפ"י תחומי פעילות אכיפה

1 : פעילויות לאיתור מפרי חוק

1. **פיתוח כליט:** הצוות ממליץ על פיתוח כלים שיסייעו בעבודה השוטפת של גורמי האכיפה במשרד. פיתוח הכלים יקח בחשבון משתנים המגדילים את ההסתברות להגיע אל מפרי החוק, כגון: גודל המעסיק, פעילות העיקרית של המעסיק, מיקום גיאוגרפי של הארגון, אוכלוסיות חלשות מקרב בעלי שכר נמוך, מאפייני ותק בארץ, השכלה, גיל, דת ועוד.

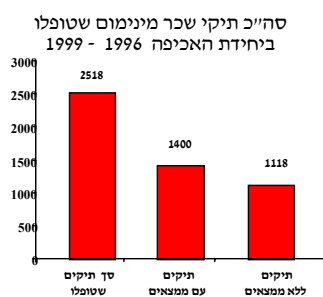
היחידה לאכיפת חוקי עבודה 2000

5	עובדי מטה ומנהל
61	מספר מפקחים
	סיוע מקצועי:
6	משפטנים ורואי חשבון
11	תקציב, במילי ש"ח
מקור: יחידת האכיפה, משרד העו"ר	

2. **בניית מדגם מעסיקים כמסגרת לחקירות יזומות של יחידת האכיפה של משרד העבודה והרווחה.** המדגם יבנה על בסיס פיתוח הכלים לעיל.

3. **הדגלת מספר האוכפיט:** הצוות ממליץ לבחון הגדלת מספר האוכפיט באמצעים הבאים:

א. **הרחבת טווח האכיפה:** לבחון אפשרות להרחיב את טווח המטלות השוטפות של עובדי מח' ניכויים במוסד לביטוח לאומי ושל מפקחי מס הכנסה ומע"מ, לבדיקת הפרות של חוק שכר מינימום.



ב. **הסת"צות האפקחית האחרית:** להטיל על המפקחים המצויים ביחידות אחרות במשרד שעבודתם כרוכה בקשר שוטף עם מעסיקים, לבחון גם הפרות של חוק שכר מינימום.

ג. **תוספת אפקחית:** הצוות ממליץ להגדיל בשלב ראשון את מצבת כח-אדם של המפקחים המיועדים לטפל באכיפת חוק שכר מינימום ב-10 מפקחים.

ד. **טיוח ארצי בקמיק:** הצוות ממליץ להרחיב את הסיוע המקצועי הדרוש להכנת תיקי מעסיקים, שהפרו את החוק, לשם הטלת קנסות והגשת כתבי אישום. בשל כך תידרש הגדלה ניכרת של:

- צוות המשפטנים של המשרד
- צוות מקצועי מקרב רואי חשבון, כלכלנים וכו'.

הצוות מדגיש שבלא הגדלה משמעותית של הצוותים המקצועיים לעיל, לא ניתן יהיה להשלים פיגורים קיימים, וכל שכן להרחיב את פעילות האכיפה הנגזרת מההמלצות בדו"ח זה.

2 : פעולות ענישה

1. **הטלת קנסות:** בשנים האחרונות עד לחודשים האחרונים כמעט ולא הוטלו קנסות על מפרי חוק שכר מינימום במסגרת פעילות האכיפה של משרד העבודה והרווחה. בשל כך ממליץ הצוות לבחון הטלת קנסות בגין עבירות שנעברו בעבר מ- 1.1.99, תוך הבחנה לגבי מי ששלם את השכר לעובד לבין מי שנמנע מכך.

2. **דירוג קנסות:** הצוות ממליץ לבחון שיטה לדירוג הקנס המינהלי בהתחשב בחומרת ההפרה: חומרת ההפרה תקבע על פי משך זמן ההפרה, סכום ההפרה, מספר העובדים הנפגעים, הפרות חוזרות וכו'.
צוות מקצועי יקבע את תחומי הקנס המותאמים לאמות המידה שפורטו לעיל.

קנסות מינהלים שלא הוטלו על מעסיקים	
שהפרו את חוק שכר מינימום, 1996 – 1999	
17,286	סה"כ הפרות חוק לגבי עובדים
2.6	ממוצע חודשי הפרה
44,944	סה"כ חודשי הפרות חוק
2500	גובה קנס מינהלי לחודש הפרה, בשי"ח
112.4	פוטנציאל אובדן קנסות במילי ש"ח
100,860	סך קנסות בממוצע לתיק מעביד, ש"ח
מקור: נתוני יחידת האכיפה, משרד העבודה והרווחה	

3. **אניצת השתתפות באכרז:** הצוות ממליץ שתבחן אפשרות לשלול ממעסיקים שהורשעו בהפרת החוק להשתתף במכרזי מדינה, חברות ממשלתיות, והשלטון המקומי לפרק זמן קצוב.

4. **הפסקת התקשרויות:** הצוות ממליץ לבחון דרך על פיה יתאפשר למדינה או גורמים שלטוניים אחרים להפסיק התקשרות ביניהם לבין ספק שנמצא מפר את חוק שכר מינימום. הפסקת התקשרות זו תחשב כהפרת תנאי מכרז ותגרור חובת פיצוי למדינה או גורם שלטוני אחר בשל כך.

5. **הרחבת סמכויות אפקחית:** הצוות ממליץ להקנות בחוק סמכויות למפקחים להורות למעסיקים על החזר תשלומי שכר בגין הפרת חוק שכר מינימום, גם לגבי עובדים שלא התלוננו.

6. **הגשת קובלנה פרטית:** הצוות ממליץ לבחון הקניית סמכות חוקית לארגונים יציגים להגשת קובלנה פרטית כנגד מפרי חוק שכר מינימום (הגשת כתב אישום פלילי שלא ע"י המדינה).

7. **שימוש באכרז לביטול:** יושלם הטיפול, בהסדרים המשפטיים הנדרשים, לגביית קנסות באמצעות מרכז הגבייה של משרד המשפטים.

8. **קידום טיפול בתיקים שנמצאו בהם הפרות חוק חמורות:** הצוות ממליץ לקדם, בהתייעצות עם מזכירות ביה"ד לעבודה, את הטיפול בתיקי תביעה בגין הפרת חוק שכר מינימום.

3 : פעולות מניעה

1. הפצלת מצרכות *life insurance*: הצוות ממליץ להפעיל מערכות שלטוניות כגון החשב הכללי, למניעת הפרת חוק שכר מינימום. מדובר בחיזוק מערך הוראות החשב הכללי בעניין תשלומי שכר מינימום של מגישי הצעות למכרזים במגזר הציבורי, כולל התחייבות רו"ח בהצעות מכרזים שהצעות לקוחותיהם אין בהם להפר את חוק שכר מינימום.

קנסות למפרי חוק שכר מינימום פסקי דין
1. שמרית ביטחון ואחזקה, 1996 בע"מ 52,200 ש"ח
2. מן חיתוך ושיווק חיתוך נייר, 1995 בע"מ 29,000 ש"ח
3. א.א. תעשיות עיבוד ושיווק נייר, 1995 בע"מ 10,000 ש"ח

מקור: הלשכה המשפטית מחוז ת"א

2. פרסום תוצאות *בטל*: הצוות ממליץ לפרסם באופן קבוע תוצאות משפטים בהם המדינה תבעה מעסיקים בגין הפרת החוק, וכן משפטים אזרחיים בהם עובדים תובעים את מפרי החוק.

3. פרסום שמות *מצטיינים*: הצוות ממליץ לבחון אפשרות לפרסום רשימה שמית של מעסיקים שהוטל עליהם קנס מינהלי.

4א : הסברה והדרכה

נתוני רקע

בסקר מיוחד שערכה הרשות לתכנון כ"א נבחנה רמת הידע של שכירים ששכרם נמוך מ- 3,000 ש"ח לגבי גובה שכר המינימום לשעת עבודה.

כ- 40% מכלל המשיבים טענו שאינם יודעים מהו שכר מינימום לשעת עבודה.

יתרת המשיבים (60%), שטענו שהם יודעים מהו שכר מינימום לשעת עבודה, נחלקת לשלושת הקבוצות הבאות:

כ- 30% אכן ידעו באופן מדויק לנקוב בשכר לשעת עבודה,

כ- 60% דיווחו ששכר המינימום נמוך מהשכר הנקוב בחוק, בעוד שה- 10% הנתרים דיווחו ששכר המינימום גבוה משכר המינימום בפועל.

עד כמה יודעים העובדים המשתכרים פחות משכר מינימום מהו שכר מינימום לשעת עבודה?



מסקנה – ציבור העובדים המשתכר פחות משכר מינימום אינו יודע מהו שכר המינימום לשעת עבודה.

1. פרסום החוק: הצוות ממליץ שהמשרד יפרסם באופן קבוע את עיקרי חוק שכר מינימום גבוה ויעדכנו מעת לעת.

כיצד יתבצע הפרסום?



- א. הפרסום יתבצע עפ"י תכנון מסודר באמצעי תקשורת אלקטרונית וכתובה.
- ב. מעסיקים יחויבו לפרסם את החוק ועדכונו במקום מרכזי ונגיש למרבית העובדים.
- ג. בנוסף לכך, יחויב המעסיק לפרט את שכר המינימום והרכיבים הכלולים בו. לגבי כל אחד מהעובדים. הפרוט יופיע כנתוני עזר בתלוש המשכורת החודשית או בעדכון חודשי מיוחד בכתב.
- ד. העובד יקבל, עם התחלת עבודתו, הצהרה מהמעסיק לגבי הרכיבים הכלולים בחישוב שכרו, לצורך חישוב שכר מינימום.

2. **אובלסיות בצליל סיוון גבול:** לנוכח ריכוז הפרות החוק באוכלוסיות בעלות סיכון גבוה, כמו: עולים, ערבים, בעלי השכלה נמוכה, ממליץ הצוות על בניית תכנית פעולה הסברתית המכוונת לאוכלוסיות אלו. התכנית תתייחס לשפת אם של קבוצות השונות, נגישותם למוקדי מידע וכד'.

3. **הדרכה במקומות צמודה:** הצוות רואה חשיבות בקיום הדרכות במקומות עבודה על חוק שכר מינימום, מרכיביו ושיטת עדכונו.

5א : מידע, סקרים ומחקר

1. הצוות ממליץ לפרסם באופן שוטף נתונים סטטיסטיים ממקורות יחידת האכיפה על מעסיקים שהפרו חוק והוטלו עליהם קנסות בגין הפרות אלו לפי מיונים שונים: פעילויות המפרים, גובה הקנסות, אזורים גיאוגרפים ותשלום קנסות.



2. הצוות ממליץ לערוך את נתוני יחידת האכיפה על פי אמות מידה המקובלות לצורך מחקר.

3. הצוות ממליץ להציג תוכנית לביצוע סקרים ומחקר בנושאי ציות ואכיפת החוק.