

ל' באב תשס"ז
14 באוגוסט 2007
X7918A

עד כמה יודע ציבור השכירים בישראל מהו גובה שכר מינימום

ואילו רכיבי שכר נכללים בו ?

מיכל אלפסי¹

רקע כללי

חוק שכר מינימום הינו אחד מחוקי המגן החשובים ביותר במשפט העבודה הישראלי, והוא הוחל בשנת 1987 במקומם של הסכמים קיבוציים בעניין זה. מטרת החוק להבטיח שהתמורה המשתלמת למאמציו של עובד לא תרד מסף מסוים כדי להבטיח לו ולאוכלוסייה המצויה בתחתית סולם התפלגות השכר קיום בכבוד. מכאן, שמעסיק בישראל אינו מורשה לשלם שכר עבודה פחות מהנקוב בחוק שכר המינימום. שכר המינימום נקבע כשיעור קבוע מהשכר הממוצע לשעה או חודש (בן 186 שעות) למשרת שכיר, ושיעורו על פי חוק 47.5 אחוזים מהשכר הממוצע במשק.

לצורך חישוב המרכיבים הנכללים בשכר המינימום יש לכלול בו על פי החוק את הרכיבים הבאים: שכר יסוד או שכר משולב, תוספת יוקר ותוספת קבועה המשתלמת לעובד עקב עבודתו. בשכר העבודה לא יובאו בחשבון תוספות משפחה, תוספות ותק, תוספת בשל עבודה במשמרות, פרמיות למיניהן, מענקים על בסיס שנתי והחזר הוצאות.

סוגיה מרכזית העולה בעניין חוק שכר מינימום היא רמת הציות הנמוכה לחוק ואי אכיפתו, הגורמים בסופו של דבר לפגיעה באוכלוסייה שעליה נועד החוק להגן, קרי: אוכלוסיית מיעוטי היכולת ובעלי השכר הנמוך. משרד התעשייה, מסחר ותעסוקה אחראי על אכיפת חוק שכר מינימום, ועבירה על החוק הינה עבירה פלילית שבגינה ניתן להטיל על מעסיק עונש של עד שנת מאסר או קנס מרבי של עד 202 אלף ₪, וזאת מעבר לתביעה אזרחית שיכול עובד לתבוע את מעבידו בבית הדין לעבודה על הלנת שכרו. בפועל, חרף הסנקציה הפלילית והעונשים הכבדים שניתן להטיל על מעסיקים המפרים את החוק, ואף שחוק שכר מינימום התקבל בכנסת לפני עשרים שנה בקירוב, רמת הציות לו נמוכה מאוד. ניכר כי הסיבה העיקרית לכך שמעסיקים לא מציינים לחוק שכר מינימום, כמו גם לחוקי עבודה אחרים, הינה רמת האכיפה הנמוכה.

אי תשלום שכר מינימום לעובד עשוי לבלוש פנים רבות: מעסיקים נוקטים במגוון שיטות בכדי להסוות את הפרתו של החוק מעיני העובדים ומעיני רשויות האכיפה. בין השיטות הנפוצות ניתן למנות הכללת רכיבים שאינם אמורים להיכלל בחישוב שכר המינימום, היעדר רישום או דיווח חסר של שעות בתלוש וכד'.

¹ מיכל אלפסי, חוקרת במינהל מחקר וכלכלה במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה. מרכזת את מכלול הפעילות הקשורה בעריכת סקר מודעות והידע של עובדים על זכויותיהם בחוקי העבודה בישראל.

זאת ועוד, היתרבות מסגרות תעסוקה בעולם העבודה החדש שלא על בסיסי יחסי עובד – מעביד על פי הדגם המסורתי, כגון העסקה באמצעות קבלני כוח אדם, עובדי קבלן, עבודה לפי תפוקה וביצועים, עובדים מתמחים/ מתלמדים וכו', מאפשרים למעסיקים רבים להתחמק מהחלת חוקי עבודה על עובדים אלו, לרבות אחד מהחשובים שבהם, חוק שכר מינימום.

חשוב לציין כי יתכנו מצבים שבהם משכורתו החדשה הכוללת של העובד שווה או גבוהה משכר המינימום החדשי הקבוע בחוק, ועדיין יחשב העובד על פי החישוב לשעה כמשתכר שכר שרמתו פחותה משכר מינימום לפי הגדרת החוק. מורכבות זו גורמת לא אחת לבלבול בקרב העובדים החדשים, ומונעת משכירים רבים לעקוב באופן שיטתי אחרי מעסיקהם, המנצלים העדר בהירות זו להפרות חוק ותשלום מופחת לעובד. בהסתמך על ממצאי מחקרים אמפיריים ניתן לקבוע שמקומות עבודה מאורגנים וגדולים יחסית נוטים לציית יותר לחוק, בעוד שמקומות עבודה קטנים ובלתי מאורגנים מרבים יחסית להפר את החוק לרבות הפרות חוזרות ונשנות.

ככלל, מעסיקים מפרי חוק נחלקים לשתי קבוצות עיקריות: הראשונה היא קבוצה של מעסיקים המבצעים הפרה בסכומים קטנים ולמשך זמן קצר יחסית, ולא אחת הם נקלעים להפרת החוק שלא בכוונה ובעיקר כתוצאה מהיעדר עדכוני שכר המתחייבים על פי חוק. לעומתם, הקבוצה השנייה של מעסיקים רואה באי תשלום שכר מינימום לעובדים מנוף ליצירת רווח כלכלי. לפיכך, בהעדר אכיפה, הסיכוי שמעסיקים אלו ייתפסו בשל הפרת החוק נמוך משמעותית מהרווח הגלום בהפרת החוק. לפיכך, "משתלם" להם יותר להפר את החוק מאשר לציית לו. זאת ועוד, אם וכאשר הם נתפסים על ידי רשויות האכיפה, גדול הסיכוי שיוטל עליהם רק קנס, או כניסה להליך משפטי העשוי להימשך שנים, ללא תוצאות הרתעתיות מיידיות "למען ילמדו ויראו".

היבט חשוב נוסף הנוגע להפעלת האכיפה הוא תפיסת העולם העומדת ביסוד גישת האכיפה בכלל והאחריות לאתור מפירי החוק בפרט. זה שנים רבות שליוזמת העובדים על תלונות בגין הפרת החוק יש משקל ניכר בתפיסת האכיפה של החוק בישראל. דהיינו, הפרט הנפגע לכאורה או עובדים בסביבתו אמורים להתלונן על הפרת החוק. מרכזיותו של הפרט "כשומר הסף" של עצמו, ומעמדו בהתנעת התהליך התחזק מאוד בשני העשורים האחרונים, בעיקר בשל אילוצים תקציביים שהלכו וגדלו עם השנים, ולא מפני שהתקבלה החלטה להעדיף תפיסה זו בשל יתרונותיה על הגישה אחרת המטילה בעיקר את האחריות המעשית והיוזמה לאכיפת החוק על הממשלה.

על אף שהפרט עומד במרכז תפיסת איתור המפרים בשנים האחרונות, נמצא כי בפועל תלונותיו נדירות למדי. ברור כי בכדי שעובדים יתלוננו על הפרת חוק שכר מינימום וימצו את זכותם, הם חייבים להכיר את החוק לרבות גובה השכר ורכיבי השכר הרלוונטיים לצורך החישוב. כלומר, התנאי ההכרחי לכך שעובדים יתלוננו על הפרת החוק הוא הכרתו. עם זאת, אין זהו תנאי מספיק, שכן יתכן שגם אם וכאשר העובדים יודעים את החוק, הם לא בהכרח יפנו לרשויות ויתלוננו בגין הפרתו, הן בשל חשש מפיטורין, חוסר אמון במערכת והן בשל תחושת חוסר אונים, ובשל סיבות נוספות אחרות.

דו"ח זה מתמקד בבחינת התנאי ההכרחי העומד ביסוד התפיסה כי הפרט יכול להיות 'שומר הסף' של עצמו, קרי האם רמת הידע של ציבור השכירים בישראל לגבי חוק שכר מינימום ומרכיביו גבוהה דייה. אולם, במידה ויסתבר שאין הדבר כך, יתכן שמדיניות האכיפה המושתתת על גישה של 'שומר הסף' טומנת בחובה ציפיות רבות מדי מהפרט עצמו, מצב המוביל בסופו של עניין לכך שאל מול רמיסת זכויותיו, הפרט נותר חסר אונים, גם אם מצופה ממנו לדעת כיצד לפעול בנדון. אם אכן ימצא שהפרט אינו יכול לשמש 'שומר הסף' של עצמו, אפשר כי בכל האמור לגבי מצוי הזכות לשכר מינימום, על הממשלה, או על מי מטעמה, לחזור ולמלא את החלל שנוצר והתרחב מאז חוקק החוק ולשמש בתפקיד של מגן העובד שזכותו הופרה, כפי שהיה מתבקש מעצם הגדרת חוק שכר המינימום כחוק מגן.

מטרות הסקירה

הדו"ח הנוכחי מתמקד בניתוח עמדות שכירים ורמת הידע שלהם על חוק שכר מינימום בישראל, והוא חלק מסקר² רחב שבחן נושאים אלו במספר חוקי עבודה במטרה להניח תשתית נתונים לנושא.

הסקירה שלהלן מבקשת להשיב על שתי השאלות הבאות :

1) עד כמה יודעים השכירים במשק הישראלי מהו גובה שכר מינימום, תוך התייחסות לשיעור השכירים אשר דיווחו שאינם יודעים את החוק ולשיעור השכירים אשר דיווחו שיודעים מהו השכר ולאחר מכן הסתבר שהם טועים. כמו כן, יבדקו כיווני הטעויות בידיעת החוק ועומקן. כלומר, נבחין בין מי שטעו בהערכת גובה שכר המינימום והעריכו כי הוא גבוה יותר מכפי שהוא בפועל, לבין מי שטעו אך העריכו כי הוא נמוך יותר מכפי שהוא בפועל. בנוסף לכך, ננסה לבחון עד כמה ההערכות הללו רחוקות משכר המינימום הנקוב, ובכך נצביע על היקף הסטייה בידיעת החוק ועל כיווניה .

2) עד כמה יודעים השכירים אילו רכיבי שכר נכללים בחישוב שכר מינימום על פי החוק, והאם קיים הבדל ברמת הידע בין שכירים שדיווחו כי הרכיבים הללו מצויים בתלוש המשכורת שלהם לבין כאלו שדיווחו שהרכיב אינו מצוי.

² הסקר המיוחד נערך ביוזמת מינהל ההסדרה והאכיפה של חוקי עבודה במשרד התמי"ת אנו מבקשים להודות על הסיוע שקיבלנו מחזי אופיר, אניטה יצחק, עו"ד רבקה מקובר, נעם בר-גל ממינהל הסדרה ואכיפה, רפי מזרחי מיחידת הסמך לעובדים זרים, שלמה יצחקי ואבי אורן מהאגף ליחסי עבודה, ולד"ר סיגל שלח וויסאם אבו אחמד חוקרים במינהל מחקר וכלכלה

מתודולוגיה והגדרות

במסמך זה נעשה ניתוח ראשוני של ממצאי סקר אודות רמת הידע של ציבור השכירים בנושא חוק שכר מינימום. זוהי סקירה ראשונה בסדרת סקירות קצרות שיפורסמו בשבועות הקרובים מתוך סקר רחב שבחן את מידת המודעות והידע של ציבור השכירים על שורה של חוקי עבודה, הכוללים, פרט לחוק שכר מינימום את חוק ההודעה לעובד, חוק שעות עבודה ומנוחה, החוק למניעת הטרדה מינית, חוק עבודת נשים והעסקת עובדים זרים. הסקר הרחב בנושא מודעות לחוקי עבודה נערך ערך על ידי מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת בשנת 2007, בתגובה ליוזמה ובקשה של מינהל הסדרה ואכיפה של חוקי עבודה.

האוכלוסייה, המדגם ושיטת איסוף הנתונים :

המסגרת לדגימה היא אוכלוסיית השכירים בכח העבודה בישראל. אוכלוסייה זו כוללת עובדים המועסקים כשכירים ומי שלא עבדו במועד עריכת הסקר, אך חיפשו עבודה באופן פעיל במהלך השנה האחרונה .

המדגם כלל 1173 מרואיינים מעל גיל 18 בהם כ 865 עובדים שכירים המועסקים בשוק העבודה בעת עריכת הסקר, ועוד 308 מרואיינים שלא עבדו במועד עריכת הסקר אולם חיפשו עבודה באופן פעיל במהלך השנה האחרונה. איסוף הנתונים התבצע באמצעות ראיון טלפוני של המשתתפים בסקר. קדם לסקר פרי טסט (200 ראיונות) ועדכון שאלון. עבודת השדה התקיימה במהלך החודשים מרץ-מאי 2007. הנתונים נאספו באמצעות שאלונים שכללו בחלקם שאלות שכבר נבחנו בעבר- ובחלקם-שאלות שחוברו במיוחד עבור סקר זה .

הגדרות

1) בכתובת הדו"ח נעשתה הבחנה בין כלל אוכלוסיית השכירים לבין אוכלוסיית השכירים בעלי השכר הנמוך. הרציונל שעמד מאחורי הבחנה זו מתבסס על ההנחה כי קבוצת מקבלי השכר הנמוך נמצאת בסיכון גבוה יותר להפרת הזכות לשכר מינימום, ולפיכך אמורה להיות מודעת יותר לחוק זה. לעומת זאת, בעלי השכר הגבוה, שלרוב מאופיינים גם ברמת השכלה גבוהה יותר, יתכן וידעו פחות את החוק בשל חוסר רלוונטיות עבורם. על כן, הוחלט כי עיקר המיקוד יהיה בקרב בעלי השכר הנמוך, שהם גם העובדים המוחלשים יותר במשק אשר בקרבם חשוב לבחון את רמת ידיעת החוק ובהמשך לכך, לפעול לשם העלאת רמת המודעות בקרבם, בכדי למנוע הפרת הזכות.

2) שכירים המשתכרים שכר נמוך : לצורך כתיבת מסמך זה נקבע כי בעלי שכר נמוך הם כל המשתכרים פחות מ 4500 ₪ לחודש (כ – 1000 ₪ מעל שכר המינימום) או לחילופין פחות מ 24.2 ₪ לשעה . הוחלט לנקוב דווקא בסכומים הללו, היות וחשוב היה לבחור בסכום אשר מחד הוא קרוב יחסית לגובה שכר המינימום ומאידך הוא מספיק גבוה ממנו, משום שבשל מבנה חוק שכר מינימום (כפי שהוצג ברקע) ישנם לא מעט אנשים אשר גובה שכרם עולה לכאורה על שכר המינימום, אך עדיין הם נחשבים כמי שאינם משתכרים שכר מינימום.

3) "יודעים" מהו שכר המינימום לשעה : בעת עריכת הסקר, שכר המינימום לשעה עמד על 19.28 ₪. בהחלטה שרירותית נקבע כי טווח הטעות ברמת הידע של השכירים אודות גובה שכר המינימום יהיה $\pm 2.5\%$ מגובה שכר המינימום הנקוב (קרי 0.482 ₪). כלומר, מי שדיווחו כי גובה שכר המינימום לשעה בין 18.80 ₪ לבין 19.76 ₪ יחשבו לצורך הניתוח כיודעים מהו שכר מינימום לשעה על פי חוק. בקרב יתר המשיבים, אשר נחשבים כמי שאינם יודעים את החוק, נעשתה הבחנה בין אלו שהעריכו כי שכר המינימום נמוך או גבוה יותר מכפי שהוא בפועל.

4) "יודעים" מהו שכר המינימום לחודש : בעת עריכת הסקר, שכר המינימום לחודש עמד על 3585.18 ₪. בהחלטה שרירותית נקבע כי טווח הטעות ברמת הידע של השכירים אודות גובה שכר המינימום יהיה $\pm 2.5\%$ מגובה שכר המינימום הנקוב (קרי 0.482 ₪). כלומר, מי שדיווחו כי גובה שכר המינימום לחודש הינו בין 3495.6 ₪ לבין 3674.6 ₪ יחשבו לצורך הניתוח כיודעים מהו שכר מינימום לחודש על פי חוק. בקרב יתר המשיבים, אשר נחשבים כמי שאינם יודעים את החוק, נעשתה הבחנה בין אלו שהעריכו כי שכר המינימום נמוך או גבוה יותר מכפי שהוא בפועל.

5) הסטייה משכר המינימום : משתנה זה חושב לגבי שתי קבוצות השכירים שסברו שיודעים מהו גובה שכר המינימום ונמצאו טועים (נמצאו מחוץ לטווח שנקבע לעיל), וכן עבור מי שהעריכו כי שכר המינימום גבוה יותר משיעורו בפועל. לגבי הקבוצות הללו נבדק ממוצע השכר המוערך, אשר הושווה לשכר המינימום על פי חוק וחושב ההפרש. קרי, המרחק של ממוצע השכר המוערך משכר המינימום מבטא את עומק הסטייה.

בפרקים הבאים מפורטות התשובות לשאלות שהוצבו כמטרות העיקריות של הסקירה. קדם להם פרק הדן בשיעורי הפרת הזכות לשכר מינימום, כפי שדווח על ידי המרואיינים. השערתנו הינה כי שיעור הפרטים שדיווחו כי הופר לגביהם חוק שכר מינימום יהיה נמוך באופן משמעותי מהאומדן לשיעור השכירים שקיבלו בפועל פחות משכר מינימום, וזאת בשל כך שהם אינם יודעים מהו גובה שכר המינימום וכל שכן אינם יודעים את מרכיבי שכר המינימום.

פרק א. עובדים הטוענים שלא שולם להם שכר מינימום על פי החוק

שכרו של הפרט יכול להיות משולם לפי שעה או לפי חודש והדבר מותנה במעמדו של העובד במקום העבודה ומאפייניו. הואיל וצפוי הבדל בין עובד המקבל תשלום לשעה לבין עובד המקבל תשלום לחודש מבחינת רמת הידע שלהם לגבי חוק שכר מינימום, ראוי היה לנתח את שיעור השכירים היודעים את גובה שכר המינימום וכן את רכיביו בהתאם לאופן קבלת השכר.

1.א. עובדים בשכר לשעה או לחודש בכלל האוכלוסייה ובעלי שכר נמוך

הממצאים בלוח (1) מראים כי בעוד שבקרב כלל ציבור השכירים אופן תשלום השכר הנפוץ ביותר הינו שכר חודשי (53.3%), הרי שבקרב בעלי השכר הנמוך אופן תשלום שכר לפי שעה הוא הנפוץ ביותר (63.8%). ההסבר לממצא זה, נעוץ בצורות ההעסקה הנפוצות יותר בקרב בעלי שכר נמוך, שלרוב הינם בעלי רמה נמוכה של השכלה, חסרי מיומנויות מקצועיות וחסרי הגנה מקצועית, אשר הרבים לעבוד בעבודות זמניות ואצל קבלני כוח אדם ושאר ההסדרים של עולם העבודה החדש, שבהן נהוג יותר לשלם שכר שעתי מאשר שכר חודשי.

לוח 1 - התפלגות אוכלוסיית השכירים לפי אופן קבלת המשכורת

אופן קבלת המשכורת	כלל האוכלוסייה (N = 865)	בעלי שכר נמוך (N = 318)
לפי שעה	40.3%	63.8%
לפי יום	3.9%	2.2%
לפי חודש	53.3%	33.6%
לפי יחידת תפוקה	1.3%	0
לא יודע	0.9%	0
לא ענה	0.2%	0.3%
סה"כ	100%	100%

מקור: סקר אכיפה 2006 המנהל למחקר וכלכלה משרד התמ"ת

2.א. שיעור הפרת הזכות לשכר מינימום

במשק הישראלי קיימות שתי הערכות שונות בתכלית לגבי שיעור השכירים שאינם מקבלים שכר מינימום. על פי ההערכה הראשונה השיעור גבוה ונע סביב ה- 15% מכלל אוכלוסיית השכירים ובקרב השכירים בעלי השכר הנמוך (כפי שהוגדרו לעיל), השיעורים מגיעים לכ 35%-40%, פי 2.5 מהשיעורים בכלל האוכלוסייה. בניגוד לכך, ההערכה השנייה הינה צנועה יותר וגורסת כי שיעור ההפרה נע סביב 8% בקרב כלל השכירים, ו-20% עד 25% בקרב בעלי השכר הנמוך. לכן, ציפינו למצוא בסקר שערכנו כי סך שיעור השכירים שידווחו כי לא שולם להם שכר מינימום ינוע בטווח שבין ההערכות שלעיל.

מסתבר כי שיעור השכירים שסברו כי במהלך השנה האחרונה לא הופרה זכותם לשכר מינימום היה נמוך ביותר ביחס להשערות. בהמשך ננסה להסביר מה מקורו של שיעור המשיבים הנמוך שדיווחו על הפרת החוק. כלומר, ננסה לבחון האם נתון זה משקף אי- ידיעה של החוק, כך ששיעור ההפרה הוא גבוה יותר בפועל או שמא שיעור זה מבטא "אי-

נחת" של המשיב להודות (בסקר) שהוא נפגע מהפרת החוק, או שאכן שיעור ההפרות בישראל הוא נמוך ממה שניתן היה להניח מלכתחילה?

לוח (2) מציג את התפלגות אוכלוסיית המדגם לפי תשובתם לשאלה האם הם סבורים כי לא קיבלו בשנה האחרונה שכר מינימום (שעתי או חודשי) למרות שהיה מגיע להם, וזאת במטרה לבחון את שיעור הפרת הזכות לשכר מינימום בקרב ציבור השכירים בישראל על פי דיווח המרואיינים. הממצאים בלוח מראים כי, בשונה מהערכתנו לעיל, רק **קומץ של שכירים סברו כי במהלך השנה האחרונה הופרה זכותם לשכר מינימום - 4.6% מכלל השכירים ו - 7.2% מבעלי השכר הנמוך**. ניתן אם כן להיווכח כי קיים פער ניכר בין דיווחי השכירים על הפרות שנעשו עליהם כביכול לבין ההערכות המקצועיות המקובלות לגבי אותם שיעורים. השערתנו היא כי בפער זה משתקפת העובדה כי השכירים אינם מודעים לזכותם, ולפיכך אינם יודעים כי הופרה.

עוד עולה מלוח זה כי שיעור קטן מקרב המרואיינים דיווחו כי אינם יודעים האם נעשתה לגביהם עבירה על חוק שכר המינימום (1.3%). מכאן, שרוב המשיבים סברו שהם יודעים האם בשנה האחרונה שולם או לא שולם להם שכר מינימום, וניתן לראות מממצאי הלוח כי מרביתם אכן מאמינים שלא עברו לגביהם על החוק. היות ואנו יודעים כי שיעורי ההפרה הינם גבוהים יותר מכפי שעולה מהלוח, סביר להניח כי הממצאים הללו מסבירים את הקשיים בהבנת החוק, מורכבותו וההשלכות שיש לכך על ידיעת גובה שכר מינימום ורכיבי השכר הנכללים בו. קרי, את העובדה שלא כולם מבינים אותו, ולכן סבורים שלא נעשתה לגביהם הפרה של חוק זה, למרות שבפועל ככל הנראה לגבי רבים נעשתה עבירה.

להערכתנו, רמה נמוכה של ידיעת חוק שכר מינימום היא הסיבה המרכזית למיעוט תלונות של שכירים על מעסיקיהם שהפרו את החוק ומנעו מהם תשלום שכר מינימום, ולא הפחד להתלונן על מעסיקים שמא יפטרו אותם (כפי שהדבר מוצג בד"כ בדיונים מקצועיים וציבוריים), מפני שאם נכונה היתה הטענה בדבר חשש מפיטורי המתלונן, ניתן היה לשער שהעובד ידחה את תלונתו ויגיש אותה לאחר שיסיים את עבודתו, מצב שכמעט ואינו מתרחש במציאות בכלל ובקרב האוכלוסיות המוחלשות שעבודתן מופסקת לעיתים קרובות בפרט.

לוח 2 - שיעור העובדים הטוענים ששכר מינימום הופר עבורם

האם בשנה האחרונה קרה שלא קיבלת שכר מינימום למרות שהיה מגיע לך?	כלל האוכלוסייה (N = 865)	בעלי שכר נמוך (N = 318)
לא קיבל שכר מינימום	4.6%	7.2%
קיבל שכר מינימום	94.1%	91.2%
לא יודע אם קבל	1.3%	1.6%
סה"כ	100%	100%

פרק ב. שיעור השכירים היודעים מהו גובה שכר המינימום

לוח מספר (3) מציג את התפלגות התשובות של עובדים לשאלה האם הם יודעים מהו גובה שכר המינימום במשק. אלו שהשיבו בחיוב נתבקשו לנקוב בשכר המינימום על פי הדרך שהם מקבלים את משכורתם, לשעה או חודש. לגבי אלו שטענו כי הם יודעים מהו גובה שכר המינימום, הבחנו בין אלו שידעו לבין אלו שטענו, על פי ההגדרות שפורטו בפרק המתודולוגיה וההגדרות. בקרב אלו שטענו בתשובתם, בדקנו כמה מתוכם טעו וסברו ששכר המינימום נמוך יותר משיעורו בחוק, לעומת אלו שטענו וסברו ההפך. ההבחנות הללו חשובות בשל ההשלכות שיש לרמת הידיעה על הנזק שיכול להיגרם לפרטים ומערכת האכיפה.

מרואיינים הטוענים שהם יודעים מהו גובה שכר מינימום וטועים, צפויים להסב לעצמם נזק רב, הואיל והם אינם מממשים את האפשרות להגיש תלונה כנגד המעסיק המפר את החוק, משום שהם סבורים ששכר המינימום לשעה, כפי שהם יודעים אותו, נמוך משכרם בפועל, ולכן להערכתם המעסיק לא מפר את החוק לגביהם. לו היו מתלוננים, היו אולי נוכחים לדעת ששכרם בפועל אפילו נמוך משכר המינימום על פי חוק, ולכן היו זכאים לקבל על פי החוק שכר עבודה גבוה יותר מזה המקבלים בפועל.

גם מערכת אכיפת החוק יכולה להינזק כתוצאה מכך שפרטים מגיבים בדרך לא נכונה בעקבות אי ידיעה של גובה שכר מינימום על פי חוק. כך למשל, פרטים הסוברים ששכר המינימום גבוה מהשכר שהם מקבלים בפועל יטו להתלונן בפני רשויות האכיפה, אבל אם במציאות גובה שכר מינימום על פי חוק נמוך משכר עבודה המשולם בפועל לפרט וזה האחרון נמוך מהשכר שחשבו בטעות שהוא שכר מינימום, אזי התלונה תעלה חרס מנקודת ראות הפרט. יתרה מזאת, מנקודת ראות מערכת האכיפה יחשבו תלונת כאלו כתלונות שווא, מפני שלאחר בדיקה יתבהר שהפרט, בעת שהתלונן, לא ידע כי שכר המינימום על פי חוק נמוך מהשכר המשולם לו בפועל, דבר שהפך את התלונה למיותרת, ואת בדיקתה לבזבוז מיותר של משאבי המערכת. אומנם צוין קודם לכן כי ציבור השכירים אינו נוטה לדווח על הפרת זכות לשכר מינימום, אולם עדיין חשוב לתת את הדעת על אותן התראות שווא, שכן אלו מחייבות את התייחסות מערכת האכיפה, דבר המביא להקצאה לא יעילה של משאבים מוגבלים ממילא.

ממצאי הסקר מראים בברור כי אוכלוסיית השכירים בישראל אינה יודעת מהו גובה שכר המינימום, בין שהיא עובדת לפי שעה או לפי חודש. רק כ-40% ו כ-20% ידעו מהו גובה שכר מינימום בהתאם להגדרה המצויה בפרק הדן במתודולוגיה והגדרות.

למרות שרמת הידיעה של חוק שכר מינימום היא נמוכה ביותר בקרב כלל השכירים ובעלי שכר נמוך, מצאנו באופן ברור כי מקבלי שכר לפי לשעה ידעו הרבה יותר מעמיתיהם, מקבלי שכר לפי חודש, מהו גובה שכר מינימום. בקרב בעלי השכר הנמוך המקבלים את שכרם לפי שעה, שיעור השכירים שידעו את גובה שכר המינימום עמד על כ-46.2% בהשוואה ל-17.8% באוכלוסייה המקבלת שכר לפי חודש. באופן מקביל, מצאנו כי בכלל אוכלוסיית השכירים הפער לטובת מקבלי שכר לפי שעה נותר גבוה אך הצטמצם בהשוואה לזה שנמצא אצל בעלי שכר נמוך, ושיעורו עמד על 38.4%-ו-21.5% בהתאמה.

ממצא זה הולם את ההשערה העומדת בבסיסו של דו"ח זה ושהוצגה בתחילה, כי רמת הידע על גובה שכר מינימום תהיה גבוהה יותר בקרב המשתכרים שכר לפי שעה לעומת המשתכרים שכר חודשי בעיקר בגלל הרלוונטיות הגדולה יותר של הכרת החוק בקרב מקבלי שכר מינימום בהשוואה למקבלי שכר לפי שעה.

בעקבות הממצא לעיל, עולה השאלה האם ניתן גם לומר שבעלי שכר נמוך יודעים יותר על גובה שכר מינימום מאשר כלל השכירים? כדי לבחון שאלה זו השווינו את שיעור היודעים בכל אחת משתי האוכלוסיות בהבחנה לפי סוג תשלום שכר (לפי שעה ולפי חודש). לגבי בעלי שכר נמוך המקבלים שכר לשעה, נמצא ששיעור היודעים מתוכם את גובה שכר המינימום היה גבוה משמעותית מעמיתיהם בכלל השכירים (46.2%-ו-38.4% בהתאמה). עם זאת, לא הצלחנו לאמת את ההשערה לעיל כאשר בחנו את פער הידיעה בין כלל השכירים לבין בעלי שכר נמוך המקבלים שכר חודשי, שכן ניתן להיווכח כי דווקא בקרב המשתכרים לפי חודש, רמת הידע בקרב כלל השכירים לעומת בעלי השכר הנמוך גבוהה יותר (21.5%-ו-17.8% בהתאמה). **המסקנה ברורה: לבעלי שכר נמוך יש יתרון ברור ברמת הידע לגבי גובה שכר המינימום על פני כלל השכירים כאשר זנים בשכר לשעה, אולם יתרון זה מתמסמס לחלוטין כאשר עוברים לדון בשכר לחודש.** נראה כי פער זה, ברמות הידע של חוק שכר המינימום על פי שכר המינימום לשעה לעומת הידע על שכר המינימום לחודש, מקורו בהיקבעות הקשר שבין החוק הנדון (חוק שכר המינימום) לבין המונח "שכר מינימום לשעה" בתודעה הציבורית, בעקבות כך שהשיח הציבורי מרבה לעשות שימוש במונח "שכר לשעת עבודה" לרבות אכיפת החוק ובחינת העמידה בתנאיו המחושבים על פי השכר לשעת עבודה ומכאן רמת הידע הגבוהה יחסית של מקבלי שכר לשעת עבודה לגבי פריט זה. לעומת זאת, השימוש במונח "שכר מינימום לחודש" הרבה פחות נפוץ.

יוצא מכך שגם בקרב בעלי השכר הנמוך ניתן למצוא רמות שונות של ידיעת החוק, כאשר אלו המשתכרים שכר חודשי מודעים לגובה שכר המינימום עוד פחות מחבריהם המשתכרים לפי שעת עבודה, ולפיכך הם מצויים בסיכון הגבוה ביותר להפרת הזכות לשכר מינימום, הואיל וכל הנראה הם אינם יכולים לשמש "כשומרי הסף" של עצמם.

עניין מיוחד יש לנו בשכירים שדיווחו בסקר כי הם יודעים את גובה שכר מינימום אולם לאחר שנקבו בשכר הסתבר שטעו. על פי הממצאים בלוח 3, אין הבדל מהותי בין בעלי השכר הנמוך לכלל אוכלוסיית השכירים שנמצאו טועים בקרב המשתכרים לפי שעה, וכן גם לא בקרב מקבלי השכר החודשי. אולם, הבדל משמעותי נמצא בין מקבלי שכר לפי שעה לבין מקבלים לפי חודש בכל אחת משתי האוכלוסיות (כלל האוכלוסייה ובעלי שכר נמוך), כאשר שיעור הטועים מקרב המקבלים שכר לשעה הוא נמוך במידה ניכרת משיעור הטועים בקרב מקבלי שכר חודשי. כ- 50% מקרב בעלי השכר הנמוך המשתכרים לפי שעה טעו לעומת כ- 67% מהמשתכרים חודשית. במקביל בכלל האוכלוסייה עמד שיעור הטועים על 45%-ו-66% בהתאמה.

בין אלו שסברו ששכר המינימום גבוה או נמוך מכפי שהוא בפועל מצאנו בברור שחלקה של האוכלוסייה הסבורה ששכר מינימום גבוה מכפי שהוא בפועל עולה לאין שיעור ממי שסבורים ששכר המינימום נמוך מהשכר בפועל. לא מצאנו הבדל משמעותי בין כלל האוכלוסייה לבין בעלי השכר הנמוך בכוון הסטייה שהצבענו עליה קודם לכן. מבין מקבלי השכר לשעה שטענו שהם יודעים מה גובה שכר מינימום שטעו, נמצאו כ-75% שסברו ששכר המינימום לשעה גבוה יותר מכפי שהוא בפועל, וכאמור לא נמצא הבדל משמעותי בין כלל האוכלוסייה (73%) לבין בעלי השכר הנמוך בקבוצת מקבלי שכר לשעה (78%). בקרב המקבלים שכר לחודש ירד חלקם של אלו שסברו ששכר המינימום גבוה

משהוא בפועל בהשוואה לאחוז שנמצא אצל המקבלים שכר שעתי וכן גם נוצר פער בין כלל האוכלוסייה לבין בעלי שכר נמוך (62%-ו-54% בהתאמה).

המקבלים שכר לשעה יודעים כאמור הרבה יותר טוב מעמיתיהם העובדים לפי חודש מהו גובה שכר מינימום . הדבר מתבטא הן בשיעור הגבוה של היודעים והן במידת הקרבה של שכר מינימום כפי שהעריכו אותו מקבלי שכר לשעה לבין רמתו בפועל בהשוואה למקבלי שכר חודשי . שיעור הסטייה בקרב מקבלי שכר לשעה משכר המינימום הקבוע בחוק עמד על 8% -10%, והיא גדלה לסטייה של 19%-23% בקרב מקבלי שכר לחודש.

לסיכום, הממצאים מצביעים על כך ששיעור השכירים שאינם יודעים מהו גובה שכר מינימום הוא גבוה מאוד. עם זאת נמצא שבעלי שכר נמוך יודעים טוב יותר מהו גובה שכר מינימום בהשוואה לכלל האוכלוסייה ובאופן דומה המקבלים שכר שעתי יודעים הרבה יותר משכירים המקבלים שכר לחודש . ולבסוף בעלי השכר הנמוך המקבלים שכר לשעה יודעים הרבה יותר על שכר המינימום בהשוואה לאוכלוסיות אחרות הן במונחים של אחוז היודעים והן במונחי הסטייה של הלא יודעים משכר מינימום בפועל.

לוח 3 - אוכלוסיית השכירים שאינה יודעת מהו שכר מינימום בישראל

אוכלוסיית השכירים					
ששכרם נמוך ¹		סה"כ			
					א. גובה שכר מינימום
	36.6%		29.1%		א. אחוז שידעו
100%	63.4%	100%	70.8%		א.2 אחוז שלא ידעו
18.0%	11.4%	16.5%	11.7%		א.3 אחוז שטענו שלא ידעו מלכתחילה
100%	82.0%	100%	83.5%		א.4 אחוז שטענו שידעו אך טעו
32.1%	16.7%	33.5%	19.8%		א.5 אחוז שטענו וסברו שהשכ"מ ² נמוך יותר
67.9%	35.3%	66.4%	39.3%		א.6 אחוז שטענו וסברו שהשכ"מ גבוה יותר

המשך לוח 3 - אוכלוסיית השכירים שאינה יודעת מהו שכר מינימום בישראל לפי סוג תשלום השכר

אוכלוסיית השכירים					
ששכרם נמוך ^א			סה"כ		
II מקבלי שכר לפי שעות					
א. גובה שכר מינימום					
	46.2%		38.4%		א. אחוז שידעו
100%	53.8%	100%	61.6%		א. אחוז שלא ידעו
16.7%	9%	19.5%	12.0%		א. אחוז שמלכתחילה טענו שלא יודע
100%	83.3%	100%	80.5%	49.6%	א. אחוז שטענו שיודעים אך טעו
22.3%	10.0%	26.8%	13.3%		א. אחוז שטענו וסברו שהשכ"מ נמוך יותר
77.7%	34.8%	3.2% ^{ד7}	36.3%		א. אחוז שטענו וסברו שהשכ"מ גבוה יותר
ב. עומק הטעות בש"ח כאחוז מסך השכ"מ					
	-7.6%		-8.0%		ב. סברו שהשכ"מ נמוך יותר
	7.5%		10.1%		ב. סברו שהשכ"מ גבוה יותר
III מקבלים שכר חודשי					
א. גובה שכר מינימום					
	17.8%		21.5%		א. אחוז שידעו
100%	82.2%	100%	78.6%		א. אחוז שלא ידעו
19.3%	15.9%	14.6%	11.5%		א. אחוז שמלכתחילה טענו שלא ידעו
100%	80.7%	100%	85.4%	67.1%	א. אחוז שטענו שיודעים אך טעו
45.1%	29.9%	37.6%	25.2%		א. אחוז שטענו וסברו שהשכ"מ נמוך יותר
54.9%	36.4%	62.4%	41.9%		א. אחוז שטענו וסברו שהשכ"מ גבוה יותר
ב. עומק הטעות בש"ח מסך השכ"מ					
	-21.3%		-19.7%		ב. סברו שהשכ"מ נמוך יותר
	18.8%		22.9%		ב. סברו שהשכ"מ גבוה יותר

(1) שכירים ששכרם החודשי עד 4500 ₪ או 24.2 ₪ לשעת עבודה, (2) בעת הסקר עמד שכר מינימום לשעה על 19.28 ₪, ולחודש על 3585.18 ₪.

מקור: סקר אכיפה, המנהל למחקר וכלכלה משרד התמת

פרק ג . רמת הידע לגבי רכיבי שכר הנכללים בחוק שכר מינימום

רמת הידע של חוק שכר המינימום מורכבת מידיעת גובה שכר המינימום ומידיעת המרכיבים אשר כלולים בחישוב שכר המינימום. בסקר המקיף נעשה ניסיון לבחון האם הפרט יודע לזהות מהם המרכיבים הנכללים בחישוב שכר המינימום ומהם המרכיבים שאינם נכללים בחישוב זה. בלוח 4 התמקדנו בבחינת הידע של בעלי השכר הנמוך שכן בחינה כזו רלוונטית יותר לאוכלוסייה הנ"ל, שהיא כידוע בעלת סיכוי גבוה שהחוק יופר לגביה . בסקר הוצגו למרואיינים מספר רכיבי שכר (המפורטים בלוח), חלקם כלולים בשכר המינימום וחלקם אינם כלולים, כאשר על המרואיין היה בראש ובראשונה להשיב האם הרכיב הנבדק כלול בתלוש השכר שלו. לאחר מכן הוא נשאל האם לדעתו הרכיב הנבחן נכלל בחישוב שכר מינימום על פי החוק. ההשערה היתה כי מי שהרכיב כלול בשכרו ידע את החוק יותר מאשר אלו ששכרם אינו כולל את הרכיב. לכן, בלוח 4 בהמשך השוונו את הפער בין שתי הקבוצות (כאלו דיווחו שהרכיבים נמצאים בשכרם וכאלו שלא נמצאים) ברמת הידע לגבי הכללתם של הרכיבים השונים בחישוב שכר מינימום על פי החוק .

לוח מספר (4) מציג את התפלגות האוכלוסייה לפי רמת הידע של מרכיבי שכר מינימום בקרב בעלי השכר הנמוך. ממצאי הלוח מאמתים את ההשערה שרמת הידע גבוהה יותר בקרב אלו ששכרם כולל את המרכיב הנבדק, לעומת הנבדקים ששכרם אינו כולל אותו. כך למשל, בהתייחס למרכיב הראשון שנבדק, שכר יסוד או שכר משולב, שיעור היודעים כי רכיב זה אכן נכלל בשכר מינימום היה גבוה יותר באופן משמעותי בקרב אלו שרכיב זה כלול בשכרם (49.5%), לעומת השכירים אשר רכיב זה אינו כלול בשכרם (14.6%). כאמור, תמונה דומה עולה ביחס ליתר רכיבי השכר שנבחנו והמצויים בלוח בהמשך . למרואיינים בעלי השכר הנמוך הוצגו 9 רכיבי שכר, בממוצע כ- 30% מהם סברו שהרכיבים מצויים בתלושי השכר שלהם, ועוד כ-58% טענו שלמיטב ידיעתם הרכיבים אינם נכללים בשכרם. מבין אלו שדיווחו בסקר שהרכיבים מצויים בשכרם כ-42% ידעו לקבוע נכון האם יש לכלול את הרכיבים שעליהם נשאלו בתחשיב שכר מינימום, בעוד שבקרב אילו שטענו שהרכיבים אינם נכללים בשכרם רק כ-8% ידעו אילו רכיבים נכללים בחישוב שכר מינימום.

לוח 4 - התפלגות השכירים לפי רמת ידיעת רכיבי שכר בחוק שכר מינימום N=318

אחוז היודעים את החוק מתוך העובדים		היותו של המרכיב כלול בשכר מינימום על פי חוק		רכיבים בתלוש השכר
ששכרם לא כולל את המרכיב הנבדק	ששכרם כולל את המרכיב הנבדק	השיב כי המרכיב אינו כלול בשכר ⁽²⁾	השיב כי המרכיב כלול בשכרו	
14.6%	49.5%	15.1%	66.7%	שכר יסוד או שכר משולב
26.5%	44.1%	21.4%	74.2%	דמי נסיעות
7.3%	38.4%	68.6%	23%	ביטוח מנהלים
5.1%	46.2%	55.3%	29.2%	תוספת יוקר
4.7%	39.6%	73.0%	16.7%	תוספת קבועה בתפקיד
3.8%	28.6%	81.8%	6.6%	תוספת ניהול
3.3%	47.4%	75.5%	11.9%	תוספת אחוזית קבועה
3.3%	41.3%	65.7%	19.8%	תוספת קבועה הסכם שכר
4.4%	43.2%	64.8%	23.3%	תוספת קבועה גמול השתלמויות
8.1%	42.0%	57.9%	30.2%	ממוצע הרכיבים ⁽¹⁾

(1) סכום כל הרכיבים לחלק במספרם (2) המספרים אינם מסתכמים לכדי 100% מכיוון שלא הוכנסו ללוח מרואיינים אשר השיבו כי אינם יודעים האם הרכיבים כלולים בשכר מינימום ובשכרם.

סיכום

מרבית ציבור השכירים בישראל אינו מכיר את חוק שכר מינימום בכלל ולא שניים ממרכיביו העיקריים בפרט: הוא איננו יודע מהו גובה שכר המינימום ואף לא אילו רכיבי שכר יש לכלול בו לצורך חישובו. זהו הממצא העיקרי העולה מניתוח הסקר המיוחד שערך מינהל המחקר בנושא.

הממצאים מראים כי בקרב כלל השכירים, שיעור היודעים מהו גובה שכר המינימום עמד על פחות מ-30%. מקרב אילו שלא ידעו (71%), כ-16.5% השיבו שאינם יודעים מהו גובה שכר המינימום ועל כן לא השיבו לשאלה מהו גובה שכר מינימום, בעוד שהמשיבים האחרים (83.5%) שהשיבו בתחילה שהם יודעים מהו גובה שכר המינימום – בדיעבד הסתבר שטעו, שכן השיבו ששכר המינימום גבוה יותר מכפי שהיה בפועל.

עוד עולה מן הממצאים כי שכירים המשתכרים לפי שעה יודעים ומכירים טוב יותר את חוק שכר מינימום בהשוואה לעמיתיהם המשתכרים לפי חודש.

פערי הידע בין המשיבים נשמרו בכל המימדים הבאים: שיעור היודעים מהו גובה שכר המינימום (38.4% ו-21.5% בהתאמה), שיעור השכירים שטענו שיוודעים מהו גובה שכר מינימום אך הסתבר שטעו (49.6% ו-67.1% בהתאמה) וכן במידת הסטייה היחסית בין מה שחשבו שהגובה של שכר מינימום על פי חוק לבין רמתו בפועל (8%-10% ו-19% -22% בהתאמה ובהתאם לכוון הסטייה).

בסקר ניתן דגש לבחינת רמת הידע של קבוצת המשתכרים שכר נמוך, אשר רמת הידע שלה היא הרלבנטית ביותר לנושא שכר מינימום שכן אלו הם השכירים אשר מועדים יותר להפרת הזכות לשכר מינימום. לפיכך, המדגם צומצם לשכירים המשתכרים עד 4500 ₪ לחודש או לחילופין 24.2 ₪ לשעה. אף כי כאמור, מרבית השכירים בישראל אינם מכירים את חוק שכר המינימום, הרי שבקרב בעלי השכר הנמוך נתגלתה רמה גבוהה יחסית של ידע לגבי גובה שכר מינימום בהשוואה לכלל השכירים, ובמיוחד נכון הדבר בקרב בעלי השכר הנמוך המקבלים את שכרם לפי שעה אך לא לפי חודש. פרוש הדבר כי בתוך קבוצת בעלי השכר הנמוך, הנמצאת בסיכון ונחשבת לקבוצה מוחלשת בפני עצמה, מצויה תת קבוצה של המשתכרים שכר חודשי היודעים מעט מאד על שכר מינימום ועל כן היא נמצאת ברמת סיכון גבוהה במיוחד להיפגע מהפרת החוק.

עוד נבחנה רמת הידע של בעלי שכר נמוך ביחס לרכיבי שכר שיש לכלול בחישוב שכר מינימום על פי חוק. ככלל, מתברר כי ציבור העובדים בישראל לרוב אינו יודע להבחין בין רכיבים אשר על פי חוק יש לכלול בחישוב שכר המינימום, לבין אלו שאלו למעסיק להכלילם בחישוב. עוד נמצא כי רמת הידע של החוק באשר להכללתם של רכיבים הספציפיים בחישוב שכר מינימום הינה גבוהה יותר בקרב השכירים אשר שכרם כולל את המרכיב הנבדק, לעומת אלו אשר שכרם אינו כולל אותו.

אם כן, ניתן לראות כי רמת הידע של אוכלוסיית השכירים בישראל לגבי חוק שכר המינימום, הן מבחינת גובהו והן מבחינת מרכיביו הינה נמוכה. יתרה מכך, נמצא שגם בקרב בעלי השכר הנמוך, אשר חוק שכר המינימום הינו קריטי עבורם, ולפיכך גם ידיעתו, שוררת רמה נמוכה של ידיעת החוק. לאור ממצאים אלו מתעוררת השאלה מדוע הציבור אינו יודע את תוכן החוק ויתרה מכך, כיצד יתכן כי אוכלוסיית השכירים בעלי השכר הנמוך, אשר החוק נועד מלכתחילה להגן עליה, אינה יודעת אותו?

ניתן לשער כי מבנהו המורכב של החוק הינו גורם משמעותי המסביר את חוסר הידע השורר בציבור לגביו. ממצא זה מקבל משנה תוקף בכל האמור לאוכלוסיית בעלי השכר הנמוך, המהווה לרוב אוכלוסייה מוחלשת בחברה הישראלית, אשר יכולותיה להתלונן על הפרת החוק מוגבלות ממילא, לא רק בשל חוסר ידיעתו, כי אם גם בשל חוסר אונים וחוסר אמון במערכת.

לאור הממצאים שנדונו ראוי לעלות מחדש את השאלה הדנה בתפיסה הבסיסית המאפיינת את מערכת אכיפת חוק שכר המינימום בישראל, לפיה האדם הוא "שומר הסף" של עצמו. ניכר כי לתפיסה זו אין אחיזה במציאות, שכן עולה בבירור כי האזרח הפשוט אינו מסוגל לעמוד במשימה זו. בכדי שיוכל להגן על עצמו עליו לדעת את החוק, דבר שעולה בבירור כי אינו מתקיים בפועל. אולם, תנאי הכרחי זה אינו תנאי מספיק, שכן מצאנו שגם אזרחים הסוברים שנעשתה לגביהם הפרה של הזכות לשכר מינימום, לא בהכרח יתריעו על כך.

היות ועולה בבירור כי ככל הנראה שכירים אינם יכולים לשמש "כשומרי סף" של עצמם, על הממשלה למלא חלל זה ולהגביר ביוזמתה את אכיפת חוק שכר מינימום, כך שאכן יתפקד כחוק מגן בפועל, ולא רק למראית עין.